

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA LICENCE

DES

DÉBITS DE BOISSONS EN ANGLETERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ès sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le samedi 29 mai 1909, à 1 heure

PAR

André DEJEAN

DOCTEUR ÈS SCIENCES JURIDIQUES

Président : M. ALGLAVE.

Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, } professeurs.
 { WAHL, }

PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA LICENCE

DES

DÉBITS DE BOISSONS EN ANGLETERRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(ès sciences politiques et économiques)

L'AGTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le samedi 29 mai 1909, à 1 heure

PAR

André DEJEAN

DOCTEUR ÈS SCIENCES JURIDIQUES

Président : M. ALGLAVE.

Suffragants : { MM. BERTHÉLEMY, } professeurs.
WAHL,

• PARIS

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1909



BIBLIOGRAPHIE

- Annual Statement of the Trade of the United Kingdom with Foreign Countries and British Possessions, 1906.* Londres, 1907.
- Blunden (G.-H.).** — Local Taxation and Finance. Londres, 1895.
- Board of Trade.* — Alcoholic Beverages, 1905. Londres, 1907.
- Dowel (Stephen.).** — A History of Taxation and Taxes in England, 2^e éd. Londres, 1888.
- Fanshawe (E.-L.).** — Liquor Legislation in the United States and Canada. Londres-Paris, 1893.
- Highmore (Nathaniel-J.).** — Excise Laws, 2^d éd. Londres, 1899.
- Licensing Statistics.* — Statistics as to the operation and administration of the laws relating to the sale of intoxicating liquors for the year, 1906. Londres, 1907.
- Liquor Licensing Law Commission.* — Minutes of evidence taken before the Royal Commission on Liquor Licensing Laws. Londres, 1897.
- Montgomery (R.-M.).** — The Licensing Laws relating to the sale of intoxicating liquors and to theatres, music, dancing and billiards », 3^e éd. Londres, 1905.
- Paterson (J.).** — The Licensing Acts, 1828-1904, 19^e éd. Londres, 1906.
- Report of the Commissioners of his Majesty's Inland Revenue* (48^e, 49^e, 50^e et 51^e). Londres, 1905-1908.
- Report of the Indian Excise Committee, 1905-1906.* Londres, 1907.
- Roberts (Charles).** — Time Limit and Local Option, 2^e éd. Londres, 1908.
- Rothera (Charles-L.).** — The Licensing Act, 1904, with rules critically examined and explained. Londres, 1905.
- Rowntree (J.) and Sherwell (A.).** — The Temperance Problem and Social Reform, 4^e éd. et édition populaire. Londres, 1899 et 1901.
- The Taxation of the Liquor Trade, 1^{re} et 2^e éd. Londres, 1906 et 1908.
- Royal Commission on Liquor Licensing Laws.* — Final report of her Majesty's Commissioners appointed to inquire into the operation and

administration of the laws relating to the sale of intoxicating liquors. Londres. 1899.

Seligman (Edwin R.-A.). — The Shifting and Incidence of the Taxation, 2^e éd. New York-Londres, 1902.

Smollett (Tobias). — The History of England. Paris, 1836.

Webb (Sidney and Beatrice.). — The history of Liquor Licensing in England, principally from 1700 to 1830. Londres, 1903.

Whittaker (Thomas). — The Licensing Bill : Some Facts and Arguments in support. Londres, 1908.

Aux ouvrages ci-dessus il convient d'ajouter un certain nombre de recueils périodiques, dictionnaires et journaux et notamment les *Parliamentary Debates* (3^e série, vol. CCLII et 4^e série, vol. CXXXIII, CXXXVII et CXXXIX), le *Statesman's Year Book*, le *Dictionnaire d'Economie politique* d'Inglis Palgrave, l'*Encyclopédie britannique*, le *Licensing World*, l'*Economist*, le *Statist*, le *Journal de la Société Royale de Statistique*, la *Contemporary Review*, le *Times*, le *Daily Chronicle*, le *Morning Leader*, le *Daily News*, le *Daily Telegraph*, le *Standard*, le *Law Times*, etc...

LA LICENCE

DES

DÉBITS DE BOISSONS

EN ANGLETERRE

INTRODUCTION

I

En présence des maux causés par l'abus de l'alcool, il était inévitable que le cabaret, son principal organe de distribution, apparût comme essentiellement malfaisant. C'est ainsi qu'on l'apprécie d'ordinaire et il n'est malheureusement que trop facile de trouver des faits pour motiver ce jugement. Il ne paraît pas possible d'y souscrire sans réserves.

La résistance que le cabaret a opposée, en tout temps et en tous lieux, aux attaques dont il a été l'objet, sa prospérité dans les pays où le niveau social est le plus élevé et dans les régions où la vie industrielle et commerciale présente sa plus grande intensité, doivent suffire à mettre en garde contre une opinion qui ne veut reconnaître en lui qu'un agent de détérioration physique et morale. Le cabaret répond à des besoins réels qui, jusqu'à présent,

n'ont pu se satisfaire que par son intermédiaire ; c'est le secret de sa persistante vitalité, de l'impérieuse attraction qu'il exerce.

Dans l'existence que lui a faite l'organisation moderne du travail, on peut dire que presque tout concourt à y pousser l'ouvrier. C'est l'exiguïté ou la malpropreté du logement, c'est la chaleur suffocante des chaufferies, la mauvaise odeur, le bruit assourdissant des ateliers, l'atmosphère poussiéreuse des chantiers, c'est la monotonie de la tâche, c'est la lassitude due à la tension nerveuse exigée par certains travaux et à une alimentation plastique presque toujours insuffisante qui trouve dans l'alcool son complément.

Beaucoup d'ouvriers résisteraient sans doute à cette attraction d'ordre surtout physiologique si des besoins de luxe, de récréation, de camaraderie et d'indépendance ne venaient y joindre leurs pressantes sollicitations.

Le cabaret est le seul endroit où l'ouvrier puisse trouver un peu de bien-être entre l'atelier et la maison où tout lui rappelle la sujétion ou la détresse de son existence. Le confort relatif dont il jouit au cabaret lui permet de les oublier un moment.

L'homme a besoin de distraction. Son esprit réclame l'alternance du travail et du jeu comme ses muscles celle de la tension et du relâchement. Ce désir de récréation que l'enfant éprouve à un si haut degré persiste chez l'homme fait et le régime de caserne de l'usine, la discipline rigoureuse du bord le rendent plus impérieux ; c'est assurément là la principale cause de la prospérité des débits de boissons dans les centres industriels et dans les ports.

Etre sociable et organisé pour penser, l'homme a besoin du contact intellectuel de ses semblables. Mais, à

l'activité mentale comme à l'effort physique, il faut un stimulant. Les classes aisées et instruites le trouvent dans les livres, au théâtre, dans les réunions mondaines et presque toujours, d'ailleurs, dans leurs occupations professionnelles. L'ouvrier n'en aurait aucun sans le journal et le cabaret. Une éducation trop souvent écourtée par la nécessité de gagner le pain a laissé en lui, à défaut de notions précises, le germe de la vie intellectuelle et son esprit demeure tourmenté de besoins latents. Dès qu'un temps d'arrêt se produit dans l'existence toute matérielle qui est la sienne, il cherche d'instinct un aiguillon à son activité psychique endormie. Ignorant d'autres stimulants, incapable d'ailleurs de se les procurer, il se rejette sur celui que dispense à bon marché le cabaret, sur l'alcool.

Si l'alcool est nuisible à la coordination des idées et ne produit que désordre dans un esprit bien meublé, l'afflux d'images qu'il provoque donne à un cerveau fruste l'illusion de la pensée. C'est à ce mirage que se laisse prendre la majorité des buveurs, ceux qui ne vont pas jusqu'à l'ivresse chercher l'oubli de leurs peines.

Mais en même temps que le stimulant de la boisson, le cabaret en offre un autre de meilleur aloi, celui de la société. A défaut de camarades, le patron de l'établissement serait à lui seul une attraction suffisante. Il appartient à la même catégorie sociale que ses clients, mais il y occupe un rang plus élevé. La pratique des affaires, la fréquentation de personnes d'un niveau supérieur au sien, fournisseurs ou voisins, ont éveillé son intelligence et lui ont donné un certain vernis d'instruction ; il collectionne les potins du quartier et discute sur tous les sujets avec l'autorité d'un homme qui lit plusieurs journaux

et voit beaucoup de monde ; à l'occasion, il sait se montrer généreux.

D'ailleurs, au cabaret, on rencontre toujours des camarades ; le plus souvent, on s'y rend en bande, au sortir de l'usine, de l'atelier ou du chantier. C'est un terrain neutre où l'ouvrier peut exprimer ses opinions en toute indépendance et sécurité ; il ne se sent à l'aise et vraiment libre que là, et on comprend à quelles résistances se sont toujours butés les patrons qui, pour soustraire leurs employés à cette influence, ont tenté d'organiser à proximité des usines ou dans les usines mêmes des lieux de consommation et de réunion dotés de tous les moyens de distraction qu'offre le cabaret et donnant la boisson et la nourriture à prix réduit. Les ouvriers ne considèrent généralement pas d'un bon œil ces manifestations philanthropiques où ils soupçonnent volontiers un piège. Ce n'est pas toujours sans raison, et il n'y a là trop souvent qu'un ingénieux artifice destiné à obtenir un meilleur rendement du travail en assurant l'ordre et la discipline dans les ateliers.

Ainsi, l'ouvrier est assuré de trouver à la fois au cabaret réconfort physique, luxe, récréation et commerce social ; il y échappe, en cas de chômage, à la sensation de son isolement. Le cabaret synthétise pour lui tous les plaisirs ; il les lui offre sous une forme en harmonie avec ses goûts et à un prix proportionné à ses ressources ; il représente enfin la zone indépendante sur le terrain où se déroule une existence de sujétion.

La vive concurrence entre cabaretiers se disputant l'ouvrier a eu pour effet d'amener une sélection judicieuse parmi les moyens propres à l'attirer et à le retenir et il faut bien reconnaître que, jusqu'à présent, cet empirisme

a eu raison de toutes les conceptions fondées sur l'étude théorique des besoins de la classe ouvrière. C'est un fait qu'on ne doit pas perdre de vue quand on s'occupe du régime des débits de boissons.

II

La satisfaction que le cabaret procure aux besoins sociaux est malheureusement achetée au prix de graves dommages pour le budget et pour la santé de l'ouvrier. La clientèle ne peut y demeurer sans consommer ; la consommation, c'est le tribut obligatoire, le loyer à payer pour l'usage du lieu, et ceux qui n'y sont venus que sous l'impulsion d'un besoin légitime y trouvent l'occasion d'une dépense déraisonnable et d'une déchéance physique.

Le cabaret apparaît ainsi comme un obstacle très sérieux à l'amélioration de la situation matérielle de la classe ouvrière et en même temps comme le principal, sinon l'unique agent de propagation de l'alcoolisme. En face de ces faits, quelle attitude prendra l'Etat ? Demeurera-t-il neutre ou interviendra-t-il dans l'intérêt du progrès général ? N'est-ce pas ici le cas d'instituer une législation protectrice des ignorants, des faibles et des imprévoyants ? Il paraît difficile de contester la nécessité d'une intervention. Mais de quelle manière se produira-t-elle ? Il s'agit de concilier l'appétit social avec la limitation du nombre des lieux de réunion, le bien-être économique avec le goût naturel des excitants, l'immixtion gouvernementale avec l'instinct de la liberté individuelle. Cette série de conflits rend particulièrement malaisée la solution pratique du problème. Aussi n'y a-t-il pas lieu de s'étonner que l'intervention de l'Etat affecte tant de

formes et présente tant de degrés, depuis la liberté presque illimitée jusqu'au monopole ou à la prohibition absolue.

L'action des pouvoirs publics peut s'inspirer de l'idée que le commerce des boissons ne diffère pas assez des autres entreprises commerciales pour justifier un régime d'exception et que l'Etat ne doit intervenir qu'en tant que protecteur de l'ordre public et créancier de l'impôt. Le débitant paiera une taxe et sera soumis à un simple contrôle de police. Tel est le caractère du système appliqué en France et dans l'Etat de New-York où, toutefois, il est combiné avec l'option locale (1). Il présente l'avan-

(1) On entend par là le pouvoir donné aux localités de limiter ou même d'interdire complètement sur leur territoire la vente des boissons au détail. Le législateur, ayant fixé à une moyenne le degré de restriction applicable à l'ensemble de l'Etat, laisse aux groupements secondaires la faculté de porter cette restriction au point le plus élevé où le sentiment local permet de la maintenir efficacement. Aux Etats-Unis, l'option locale s'exerce d'habitude par un vote populaire renouvelé tous les trois ou quatre ans. A l'époque où ce système y fut inauguré, il manquait tout à fait d'élasticité, les électeurs n'étant appelés à choisir qu'entre deux partis extrêmes, la liberté complète ou la prohibition ; ils peuvent aujourd'hui se rallier à des solutions intermédiaires : interdiction limitée aux hôtels, prohibition de la vente à consommer sur place seulement, débit des boissons alcooliques réservé exclusivement aux pharmaciens. Dans un autre type d'option locale, le jugement populaire s'exerce non sur la question des licences en général, mais sur l'octroi de la licence à une personne déterminée. Dans ce cas, le candidat doit produire une pétition signée d'un certain nombre d'électeurs, parfois de la majorité ou même de la totalité des citoyens inscrits dans la circonscription électorale. Ce système se retrouve sous une forme un peu différente dans les grandes villes où on requiert le consentement des propriétaires ou des résidents du quartier ou du pâté de constructions où le débit doit être installé. Le « Licensing Bill » déposé à la Chambre des Communes le 27 février 1908 introduisait en Angleterre l'option locale suivant le premier type. Sur la réquisition d'un

tage d'une grande simplicité ; il respecte l'initiative individuelle en laissant le champ libre à la concurrence, mais, par cela même, il oblige le cabaretier à user de tous les moyens en son pouvoir pour attirer le client et stimuler la consommation ; il l'incite à la fraude. Si la taxe est minime, le grand nombre des débits rend la surveillance de la police peu efficace et le contrôle hygiénique illusoire ; si elle est élevée, elle aboutit à l'élimination du petit commerçant. Le souci du rendement de l'impôt occupe dans ce système une place prépondérante ; il se trouve au contraire relégué à l'arrière-plan lorsque l'Etat s'est assigné pour but de restreindre la consommation des boissons. Il y a entre les deux méthodes toute la distance qui sépare un régime douanier purement fiscal d'un régime de protection.

L'attitude du législateur peut procéder au contraire de l'opinion que le commerce des boissons constitue une entreprise funeste et même criminelle qui doit être interdite comme les atteintes à la propriété ou à la vie des citoyens. De là est née la prohibition d'Etat qui a engendré à son tour l'option locale, prohibition fragmentaire beaucoup plus souple, qui tend partout à remplacer la première. Celle-ci n'a donné en effet que des mécomptes. Contrairement au but poursuivi, elle s'est montrée moins efficace à l'égard des spiritueux qu'à l'égard de la bière et du vin dont le transport et la détention sont malaisés à dissimuler. L'augmentation de la consommation à domicile, la vente clandestine des boissons dans les pharma-

dixième des électeurs de la paroisse, un scrutin devait être ouvert sur la question de savoir si de nouvelles licences seraient accordées ou non dans l'étendue de la circonscription. La décision de la majorité devait avoir son effet durant trois ans.

cies et les drogueries, l'hostilité de l'opinion publique, notamment dans les grandes villes, tels sont les principaux inconvénients que l'application prolongée qui en a été faite aux Etats-Unis a mis en lumière, mais que le raisonnement aurait suffi à aire prévoir.

La prohibition, successivement expérimentée dans une quinzaine d'Etats de l'Union américaine, a été graduellement abandonnée et elle ne subsiste plus aujourd'hui que dans le Maine, le Kansas et le Dakota septentrional. Par contre, l'option locale a gagné beaucoup de terrain depuis vingt ans et elle est actuellement consacrée par la législation de la plupart des Etats. Elle fonctionne aussi au Canada. D'ordinaire, elle s'exerce par le suffrage populaire direct ; quelquefois, cependant, le soin de décider si le commerce des boissons sera ou non autorisé est laissé aux conseils locaux. Dans quelques grandes villes, il existe une sorte d'option par quartier, la loi fixant le nombre ou la proportion des électeurs, propriétaires ou résidents dont le consentement est nécessaire pour l'ouverture des débits.

L'option locale a des mérites, mais il faut bien reconnaître qu'elle n'a été employée avec succès que là où la prohibition s'était montrée elle-même efficace, c'est-à-dire dans les petites localités, parce que le sentiment public y est généralement hostile au commerce des boissons et dans les faubourgs des grandes villes, parce qu'alors les débits de l'agglomération principale jouent le rôle de soupapes de sûreté. C'est ce qui se passe notamment à Boston où presque tous les districts suburbains ont opté pour le régime prohibitif, faisant refluer les consommateurs dans les quartiers du centre.

L'intervention de l'Etat peut s'inspirer enfin de la pen-

sée que le commerce des boissons est une entreprise à la fois utile et dangereuse au maintien de laquelle il faut se résigner, mais qui exige un régime exceptionnel. Les principales formes que revêt cette conception sont la limitation du nombre des cabarets, le monopole et la licence. Ces deux derniers constituent seuls des systèmes complets de garanties organisés pour la protection de la santé, de la moralité et du bien-être publics.

La limitation légale du nombre des débits de boissons est peu répandue ; elle n'est guère appliquée, pour le moment, que dans l'Etat de Massachusetts où elle fonctionne depuis 1888 ; M. Asquith vient d'essayer sans succès de l'introduire en Angleterre et le Parlement français a commencé la discussion d'une loi qui interdirait l'ouverture de nouveaux débits.

On est loin d'être d'accord sur les mérites de la limitation numérique. La Commission extra-parlementaire des Alcools de 1887 y voyait un remède efficace à l'extension de la consommation alcoolique et elle s'appuyait principalement sur un argument moral : « la tentation et la facilité d'y succomber sont le principe de l'abus », écrivait M. Léon Say. La Commission de 1902 a évité de prendre parti et s'est bornée à arguer de difficultés d'application.

Il est impossible de méconnaître l'influence pernicieuse qu'exerce sur la volonté du buveur les innombrables facilités qu'il trouve à chaque pas de satisfaire son désir, mais on peut se demander si la limitation du nombre des débits telle qu'elle se présente en fait, c'est-à-dire accompagnée de l'extension des locaux, de l'accroissement du confort et de l'accumulation des moyens d'attraction dans les débits qui subsistent, diminue réellement la tentation et les facilités offertes aux consommateurs.

Dans les districts ruraux, nul doute que la limitation soit efficace, mais c'est précisément là qu'elle présente le minimum d'utilité et qu'elle peut, à l'occasion, devenir nuisible. Dans les petites villes, la distance à parcourir pour aller au cabaret n'est jamais assez grande pour arrêter le consommateur. Qu'on vienne à fermer l'un des deux ou trois débits installés sur la place de la mairie ou de l'église, face à face ou côte à côte, à quoi cela servira-t-il, sinon à enrichir les heureux survivants ? Dans les grands centres, le nombre des cabarets est tel que, même en en supprimant une forte proportion, on ne diminuerait pas sensiblement les facilités données aux passants ou aux habitués du quartier. « La longueur totale des rues de Paris, dit M. Bertillon (1), est de 992 kilomètres. Elles sont ornées d'environ 32 000 débits, soit en moyenne un débit tous les 31 mètres. Réduisez ce nombre de moitié ou des trois quarts. Aurez-vous sérieusement fait obstacle à la consommation de l'alcool ? Au lieu d'un débit tous les 31 mètres, vous en aurez un tous les 62 mètres ou tous les 124 mètres. La différence des deux distances est trop insignifiante pour qu'on en parle. »

Un dernier argument à invoquer contre la limitation est qu'elle doit nuire indistinctement à la consommation des spiritueux et à celle de la bière et du vin qui méritent des égards.

Malgré ces inconvénients, la restriction du nombre des cabarets n'en demeure pas moins désirable ; son influence sur la consommation quoique faible ne saurait être dédaignée, et elle présente une utilité réelle au point de

(1) *L'Alcoolisme et les moyens de le combattre jugés par l'expérience*, p. 109.

vue du maintien de l'ordre et de la répression des fraudes commerciales et fiscales.

Mais son application soulève beaucoup de difficultés. Si, pour éviter de porter atteinte au droit de propriété et d'héritage, on se borne à interdire l'ouverture de nouveaux débits, la mesure ne peut être efficace qu'à la condition que la population soit en voie de croissance. Dans ce cas, elle crée au profit des particuliers un privilège lucratif auquel ils n'ont aucun titre et qu'il faut par conséquent, en toute équité, leur faire acheter par un relèvement de l'impôt. La limitation peut être obtenue aussi sûrement et d'une manière plus simple par le jeu de la concurrence. Il suffit d'augmenter les frais généraux des commerçants par des droits élevés. On respecte ainsi la propriété et on évite de créer une classe privilégiée. Mais ce procédé présente tous les inconvénients de la concurrence sur laquelle il repose ; il stimule la fraude, pousse aux falsifications et accroît la prime du trafic clandestin.

Une seconde forme de l'interventionisme est le monopole

Les bons résultats qu'il a donnés dans les pays où il fonctionne prouvent que le commerce des boissons constitue pour lui un terrain favorable. La tendance à la concentration du commerce de détail entre les mains des grands manufacturiers, brasseurs ou distillateurs, qui se manifeste aux Etats-Unis et plus énergiquement encore en Angleterre où, sous le nom de « tied house system », elle a abouti à l'organisation d'un véritable monopole privé, apporte un nouvel argument à cette opinion. Mais un monopole de fait qui procède uniquement d'une pensée de lucre est aussi contraire à la tempérance que l'exploitation d'Etat peut lui être favorable.

Etant donné les dangers incontestés que présente l'abus des boissons alcooliques, l'Etat ne saurait en effet en assumer la distribution dans un but fiscal. Le monopole de l'alcool ne peut être géré comme celui des tabacs, et en fait, dans tous les pays qui l'ont adopté, le souci du rendement a été accessoire. On s'est surtout préoccupé, en l'instituant, de remédier aux maux résultant de l'initiative privée et de l'intérêt personnel.

La licence et le monopole tendent au même but d'utilité sociale par des moyens différents. Dans le premier cas, l'Etat se borne à contrôler ; dans le second, il agit lui-même. Il y a entre ces deux modes d'intervention la même différence qu'entre une entreprise de transport concédée et un service monopolisé. S'il était permis de pousser plus loin cette comparaison et de l'appuyer de quelques exemples, on y trouverait sans doute un nouvel indice de l'évolution qui tend à faire du commerce des boissons une entreprise publique et la licence apparaîtrait alors comme une forme de transition.

Ce n'est pas seulement le devoir de l'Etat de reléguer au second plan les préoccupations fiscales dans l'exploitation du monopole des boissons, c'est aussi son intérêt. Si sa mainmise sur le commerce n'avait eu d'autre objet que de lui procurer un avantage financier, il aurait fait un mauvais calcul. Sur un terrain déjà entièrement occupé par l'industrie privée, il y a peu de chances de succès pour un monopole purement économique. Il est probable que les particuliers retirent de l'affaire tout le bénéfice qu'elle est susceptible de donner et, dans ces conditions, l'intérêt de l'Etat lui recommande d'assurer de préférence son revenu au moyen de l'impôt.

Il reste à parler de la dernière modalité de la politique d'intervention, de la licence.

III

La licence peut être conçue et l'a été en fait, tour à tour, dans la plupart des pays, soit comme une simple déclaration de profession, soit comme une permission à obtenir.

Ce qui caractérise la licence-déclaration, c'est le droit pour le pétitionnaire à l'estampille officielle quand il remplit les conditions requises par la loi. Appliqué à cette conception, le terme de licence est inexact. Sa survivance dans le langage courant et dans le vocabulaire administratif de certains pays, de la France et de l'Etat de New-York notamment, n'a d'autre cause que la force d'une longue habitude. C'est la dépouille d'une idée morte.

Le but poursuivi dans ce système peut être simplement de donner à l'administration le moyen de connaître les personnes adonnées à un certain genre d'occupation. La taxe, généralement modique, perçue à l'occasion de cette formalité n'est alors qu'un droit d'enregistrement, de statistique. Tel est le cas de la licence des brasseurs en Angleterre. Mais on peut avoir en vue la levée d'un véritable impôt avec ou sans pensée de restriction. Le Royaume-Uni présente de nombreux exemples de licences fiscales sans objet restrictif ; telles sont celles des débitants de tabacs, des fabricants et des marchands de spécialités pharmaceutiques, des orfèvres, etc... Les Etats-Unis et la France en offrent aussi un grand nombre du même genre.

Mais on peut demander à la licence, grâce à une élévation suffisante de son taux, d'exercer une action modératrice dans une profession jugée incommode ou nuisible.

C'est l'idée maîtresse de la législation d'un grand nombre d'Etats de l'Union américaine et, entre autres, de celui de New-York. Le métier de cabaretier demeure libre, mais il est fortement taxé.

Au lieu d'avoir le caractère d'une déclaration qui s'impose à l'autorité, la licence peut avoir celui d'une concession gracieuse, soit perpétuelle (1), soit temporaire ; elle devient alors un moyen de sélection, impliquant, de la part des agents chargés de statuer sur les demandes, un pouvoir d'appréciation plus ou moins étendu et, partant, une dose variable d'arbitraire. C'est ainsi que la licence des débitants de boissons a été comprise en Angleterre depuis le xvi^e siècle jusqu'à nos jours, en France durant deux courtes périodes (fin du xvi^e siècle, second Empire) et aux Etats-Unis assez généralement jusqu'au milieu du siècle dernier. Elle y a conservé ce caractère dans quelques Etats, notamment dans le Maryland, la Pennsylvanie, le Missouri, le Mississippi, l'Illinois.

Entre ce système de licence et un système de prohibition, il n'y a pas de différence essentielle pour le consommateur dont le droit demeure, dans les deux cas, théoriquement intact ; il n'y a qu'une différence de degré dans la gêne apportée à l'exercice de ce droit. Elle atteint son maximum dans la prohibition, mais peut devenir très grande avec la licence. Aussi, en toute hypothèse, faut-il compter sur la double opposition des commerçants et des consommateurs. Ce qui tend à restreindre la faculté de vendre ou le bénéfice du marchand, comme

(1) Les concessions à vie ont été assez fréquentes autrefois ; elles sont aujourd'hui extrêmement rares ; on en trouve encore quelques exemples aux Indes (Bombay).

des règlements de police rigoureux ou des taxes élevées, irrite le cabaretier et l'incite à violer la loi, mais, en même temps, porte une atteinte plus ou moins grave à la liberté des buveurs. On peut citer, par exemple, l'obligation de fermer les débits le dimanche ou de bonne heure dans la soirée, la limitation du nombre des établissements, l'interdiction de vendre à certaines catégories de personnes, aux Indiens dans quelques parties des Etats-Unis, aux intempérants en Angleterre, aux mineurs dans la plupart des pays. Chaque restriction nouvelle imposée à la liberté du cabaretier apparaît comme un pas de plus dans la voie de la prohibition qui consiste à mettre une barrière infranchissable entre l'individu et son désir.

La licence-déclaration peut d'ailleurs avoir les mêmes effets si le chiffre du droit est suffisamment élevé pour raréfier notablement le nombre des débitants de boissons. C'est le résultat qu'on recherche dans le régime de hautes licences appliqué à l'heure actuelle dans la plus grande partie des Etats-Unis où, combiné à l'option locale, il a remplacé le système démodé de la prohibition d'Etat.

IV

Les divers modes d'assiette de la licence sont, à une exception près, susceptibles de s'adapter au régime de l'autorisation comme à celui de la déclaration. On peut les grouper en trois catégories principales : la taxation uniforme qui frappe l'acte commercial sans égard pour les modalités qu'il comporte, ni pour l'importance des bénéfices qu'il procure ; la taxation graduée qui cherche à réaliser l'égalité proportionnelle entre les contribu-

bles, soit d'après des indices tels que la population, le genre et le mouvement d'affaires, le loyer, etc., soit par l'évaluation directe ou la déclaration du revenu net ; enfin, la mise aux enchères des licences.

La taxe unique a pour elle la simplicité ; c'est le seul avantage qu'on puisse lui reconnaître. Comme toutes les capitations, elle est injuste et n'est tolérable qu'à la condition d'être minime ; elle convient aux sociétés encore peu avancées où règne une sorte d'égalité économique dans la médiocrité. On la trouve à l'origine du régime des licences dans la plupart des pays ; en Angleterre et en France jusque vers la fin du XVIII^e siècle, dans l'Amérique du Nord durant la période coloniale ; à l'heure présente, elle y est encore en usage dans quelques Etats à population peu dense, comme le Michigan et le Nevada. Elle existe dans certaines provinces de l'Australie (1) et du Canada, au Transvaal et en Nouvelle-Zélande.

Avec ce système, si l'impôt est modique, les débits pullulent dans les grandes villes, s'il est élevé, ils se raréfient outre mesure et peuvent même disparaître complètement dans les petites localités et les campagnes. C'est pour remédier à ces inconvénients qu'on donne d'ordinaire aux municipalités la faculté d'imposer aux débitants de boissons, en sus de la taxe uniforme perçue au profit de l'Etat, une prestation supplémentaire qui a pour effet de maintenir la proportion des débits à un niveau convenable. Ainsi corrigé, le système fonctionne dans une quinzaine d'Etats américains (2) et, au

(1) Nouvelles Galles du Sud, Queensland, Australie occidentale et Tasmanie.

(2) Les principaux sont le Massachusetts, l'Illinois, le Texas, la Floride et la Virginie occidentale.

Canada, dans les provinces d'Ontario, de Manitoba, de la Colombie anglaise.

Les licences graduées tendent à remplacer partout cette forme rudimentaire d'imposition. Mais, vu la difficulté d'apprécier directement le profit commercial, on a le plus souvent recours pour le saisir à des présomptions.

La première qui semble s'être présentée à l'esprit des taxateurs est que l'importance des bénéfices, dans un commerce donné, varie en raison directe du chiffre de la population du lieu où il est exercé. Cette présomption a le mérite de reposer sur un fait dont la constatation est facile et de se prêter à un fractionnement pour ainsi dire illimité du tarif sans qu'il en résulte de complications notables. Mais l'induction tirée du chiffre de la population, assez médiocre d'une façon générale, est tout à fait insuffisante dans les grandes villes où l'importance des établissements varie dans des proportions telles qu'une même somme d'impôt, dérisoire pour les uns, devient absolument écrasante pour les autres. Aussi ce système n'est-il, comme le précédent, admissible que si les droits sont peu élevés. Dans le cas contraire, on est obligé de faire intervenir dans leur calcul d'autres éléments tels que le montant du loyer ou des affaires, la situation de l'immeuble, le luxe de l'aménagement, etc.

Seul ou combiné à d'autres indices, le chiffre de la population est, de tous les modes d'assiette de la licence, le plus répandu ; il a été adopté dans une vingtaine d'États américains, dans les provinces de Québec et du Nouveau Brunswick, au Canada, et dans certaines parties de l'Australie ; il fonctionne en France depuis la Restauration et à diverses reprises, notamment en 1853 et

en 1880, il a été question de l'introduire en Angleterre.

Dans le but d'arriver à la proportionnalité, on a songé maintes fois à donner pour base à la licence le chiffre des affaires. Il n'est pas douteux qu'il y ait, dans un même genre de commerce, une relation assez étroite entre ce chiffre et le profit net. Sans être infallible, ce critérium vaudrait assurément beaucoup mieux que celui de la population ou celui du loyer et que les multiples indices accessoires auxquels le fisc a recours pour pénétrer le secret du revenu professionnel. Malheureusement, ce mode d'assiette implique le concours du contribuable, une déclaration de sa part ou, ce qui revient à peu près au même, de la part de ses fournisseurs ; il offre ainsi à la fraude un champ très étendu. Lorsqu'on parle du mouvement d'affaires, il faut d'ailleurs distinguer. S'agit-il de quantités, s'agit-il de prix ? Dans le premier cas, la constatation sera relativement aisée et la fraude difficile, mais la proportionnalité sera assez mal assurée. Dans le second, elle le sera beaucoup mieux mais à la condition qu'on arrive à des déclarations sincères. Or, la chose paraît impossible si on ne veut pas recourir à l'examen des livres de commerce, tout au moins comme mesure de contrôle. Et si on va jusque-là, n'est-il pas préférable de prendre pour base de l'impôt le bénéfice net que la comptabilité commerciale donne le moyen de connaître ?

Ces difficultés ont généralement fait écarter ce système. Il fut envisagé par W. Pitt qui y renonça, proposé en 1835 par Pryme et George Strickland, mais repoussé par la Chambre des Communes. Depuis cette époque, il n'en a plus été question en Angleterre. Il a été abandonné en Pennsylvanie en 1887 et on ne le trouve plus, à l'heure actuelle, que dans quelques provinces des Indes (Bom-

bay) et, aux Etats-Unis, dans la Caroline du Nord où la licence est calculée d'après le montant des achats de boissons, en Californie et en Louisiane où elle est basée sur le chiffre des ventes (1).

Le désir de concilier l'égalité fiscale avec le respect du secret des affaires a décidé la plupart des pays et notamment l'Angleterre à recourir à la présomption tirée du chiffre du loyer. Elle a été introduite dans l'assiette de la licence anglaise par Villiam Pitt en 1787. Ce fut une réforme heureuse. Mais depuis la fin du xviii^e siècle, les conditions économiques du commerce des boissons ont subi de tels changements que cet indice est aujourd'hui absolument défectueux et que les taxateurs ont dû recourir, comme l'ont fait en France les répartiteurs pour la contribution mobilière, à d'autres éléments d'appréciation. Malgré ces efforts, il est inévitable qu'on en arrive tôt ou tard en Angleterre, pour rétablir la proportionna-

(1) Le taux de l'impôt et son mode de constatation varient suivant les Etats et souvent, dans l'étendue d'un même Etat, suivant les Comtés. Un exemple suffira.

A la Nouvelle Orléans, le tarif comprend 9 classes :

	ventes inférieures à	25.000 fr.	1.250 francs
ventes comprises entre	25.000 et	37.500 fr.	1.750 —
—	37.500 et	50.000 fr.	2.250 —
—	50.000 et	75.000 fr.	2.750 —
—	75.000 et	100.000 fr.	3.250 —
—	100.000 et	125.000 fr.	3.750 —
—	125.000 et	150.000 fr.	4.250 —
—	150.000 et	200.000 fr.	5.000 —
	ventes de 200.000 fr. et plus		7.500 —

La déclaration est faite dans la forme d'un affidavit devant notaire et, pour en contrôler la sincérité, l'administration a le droit d'exiger la production en justice des livres de commerce. Les déclarations mensongères sont punies d'une peine d'emprisonnement d'un mois à deux ans (*License Ordinances, City of New Orléans, for the year 1907*, p. 20, 22 et 23).

lité dans la licence des débitants de boissons, à la déclaration des contribuables. La législation actuelle offrirait un excellent moyen d'en assurer la sincérité. Depuis la loi du 15 août 1904, le débitant a droit à une indemnité en cas de refus de renouvellement de l'autorisation ; il suffirait de décider que la déclaration faite en vue de l'impôt servira de base au calcul de l'indemnité d'expropriation. L'intérêt du déclarant serait alors d'être sincère, car une évaluation exagérée qui lui permettrait, le cas échéant, d'obtenir une forte indemnité l'obligerait à payer chaque année une taxe très lourde et, d'autre part, une déclaration insuffisante, faite en vue d'atténuer le chiffre de l'impôt, le constituerait en perte en cas de fermeture du débit par voie d'autorité.

Le système de la mise aux enchères des licences fonctionne en Suède, en Norvège et aux Indes, dans les provinces du Bengale, d'Assam, de Madras et dans une partie du Pendjab. Il ne peut se concevoir que sous un régime de concurrence limitée ou de monopole ; sa condition préalable est la main mise de l'Etat sur le commerce des boissons.

Il peut affecter la forme d'adjudications isolées, ainsi que l'entendait M. Bruce dans le projet qu'il déposa en 1871 au Parlement anglais ou d'adjudications collectives à des sociétés qui, comme les « samlags » et les « bolags » (1) des pays scandinaves, sont investies d'un monopole exclusif dans une ou plusieurs localités.

La mise aux enchères des licences présente de réels avantages au point de vue administratif et financier ; elle permet de proportionner le nombre des débits aux be-

(1) La loi suédoise de 1905 permet cependant l'adjudication à un simple particulier.

soins du public ; elle affranchit l'administration du souci de faire un choix entre les candidats à la licence et garantit au Trésor la valeur à peu près intégrale du monopole commercial ; elle réalise, enfin, d'une façon automatique la péréquation de l'impôt non seulement dans une même localité, mais d'un lieu à l'autre. On a objecté à ce système qu'il offre moins de garanties que la sélection administrative. Mais il est facile d'obvier à ce défaut en imposant aux adjudicataires des conditions rigoureuses de probité et de moralité, ainsi que l'a fait la loi suédoise de 1905 (1). Il y a des reproches plus graves à lui adresser, notamment de se prêter aux coalitions entre commerçants. Ce danger est particulièrement difficile à éviter dans les pays où le commerce des boissons est, comme en Angleterre, concentré dans un petit nombre de mains. L'argument décisif paraît être qu'il porterait au plus haut degré la tendance naturelle qu'ont les débiteurs de pousser à la consommation et les inciterait à toutes sortes de manœuvres déloyales. La marge des bénéfices étant réduite au minimum, le commerçant n'aurait en effet souvent d'autre alternative que la faillite ou la fraude. Il semble que les avantages d'ordre administratif et financier que ce système est susceptible de procurer seraient beaucoup dépassés par le préjudice social qu'il occasionnerait. Il ne peut fonctionner avec fruit que si les adjudicataires sont, comme en Suède et en Norvège, pécuniairement désintéressés dans l'entreprise qu'ils exploitent.

(1) Si le soumissionnaire est une société, un « bolag », les statuts doivent être approuvés par le Conseil communal ; si c'est un simple particulier, il doit être d'une moralité irréprochable.

V

Toute la question des tarifs de licences est dominée par leur distinction en tarifs fiscaux et en tarifs restrictifs.

Le but à atteindre dans le premier cas est de proportionner aussi exactement que possible le montant de l'impôt à celui du profit commercial. Par cela même, la taxation uniforme se trouve écartée. Pour saisir le revenu, on recourt d'habitude à des présomptions dont la valeur a été examinée à propos de l'assiette et, quelquefois, mais assez rarement, à l'évaluation directe ou à la déclaration.

Mais on peut vouloir faire jouer à l'impôt des licences, en même temps que le rôle de pourvoyeur du Trésor, celui de modérateur du nombre des débits.

Entre la licence et les droits de consommation sur les boissons, il y a une très grande différence au point de vue de l'incidence finale de l'impôt. Quand ces derniers viennent à être accrus, un calcul assez simple permet au marchand de savoir de combien il doit élever ses prix de vente ; la majoration étant la même dans tous les débits, le consommateur devra, de bonne ou de mauvaise grâce, l'accepter. Il sera au contraire en excellente posture pour défendre sa bourse en présence des hésitations auxquelles donnera lieu la répercussion d'une surtaxe de licence. Le débitant aura besoin de tâter sa clientèle pour savoir sous quelle forme il pourra le mieux lui faire admettre un supplément de prix. Les commerçants qui sont en mesure de supporter une augmentation de frais généraux seront plus fortement tentés de prendre à leur compte une partie de l'impôt ou même sa totalité, afin d'attirer à eux la clientèle de leurs concurrents. Ils béné-

ficieront de leurs tâtonnements et de l'impossibilité où beaucoup se trouvent d'ailleurs de restreindre, même dans une faible proportion, la marge déjà étroite de leurs profits.

Cette différence entre la répercussion d'un droit de consommation et celle d'une taxe de licence permet de se rendre compte du peu d'influence que l'augmentation du premier exerce d'ordinaire sur le nombre des débits et de la restriction qui accompagne au contraire presque toujours l'élévation de la seconde. Cette restriction atteint son maximum avec une taxe uniformément haute qui équivaut, pour les petits commerçants, à une prohibition pure et simple.

Mais, au lieu de poursuivre principalement l'élimination des petits débits, on peut se proposer de faire porter la réduction sur toutes les catégories d'établissements. A cet objectif répond une tarification variée, visant à la proportionnalité et ne différant ainsi de la fiscalité pure que par une plus grande élévation du niveau général de l'impôt. Il est donc impossible de tracer la ligne de démarcation des tarifs fiscaux et des tarifs restrictifs. En matière de licence comme en matière de douane, il est parfois malaisé de dire dans quelle catégorie un tarif donné doit être rangé. Une taxe délibérément fiscale peut, contre le vœu du législateur, exercer une action modératrice sur l'offre et, inversement, un tarif à prétentions restrictives peut-être sans effet si son niveau n'a pas été, dès l'abord, porté assez haut ou si les circonstances ont changé. De là l'obligation de remises au point fréquentes.

L'idée de faire jouer à la licence le rôle de modérateur du nombre des débits de boissons paraît avoir pris nais-

sance aux Etats-Unis. C'est, en tous cas, dans ce pays qu'elle a reçu l'application la plus complète et la plus étendue. Depuis l'expérience faite en 1881 dans le Nebraska, les « hautes licences » ont joui en Amérique d'une faveur sans cesse grandissante qui a coïncidé avec l'abandon graduel de la prohibition d'Etat. Le système des hautes licences doit être envisagé au point de vue de l'ordre public et de la tempérance et au point de vue financier.

La diminution du nombre des débits sous l'influence d'une tarification élevée ne peut être mise en doute. Elle se manifeste avec une intensité particulière dans les districts ruraux, mais elle est encore très notable dans les grandes villes. Il est facile d'en donner des exemples. A Saint-Paul (Minnesota), l'élévation du taux de la licence de 500 à 5.000 francs a fait passer la proportion des débits de 1 pour 152 à 1 pour 368 habitants. A Philadelphie, le droit de licence qui n'était que de 250 francs jusqu'en 1887 fut porté, cette année, à 2.500 ; le nombre des débits tomba immédiatement de 5.773 à 1.340. En 1890, il y avait à Baltimore environ 3.200 débits pour une population de 430.000 habitants ; il a suffi d'élever la licence à 1.250 francs pour obtenir une réduction de 40 0/0 dans le nombre des cabarets et, en 1906, malgré une augmentation de près de 120.000 habitants, il n'était encore que de 2.300. Ce ne sont pas là des cas exceptionnels. Si on met en regard du taux moyen de la licence la proportion d'habitants par débit dans les principales villes des Etats-Unis, on constate que cette proportion s'élève graduellement au fur et à mesure que le chiffre de l'impôt augmente. Elle est de :

176 dans les villes où le taux moyen de la licence est inférieur à 1.250 francs.

246 là où il est compris entre 1.250 et 2.500 francs, .

296 — 2.500 et 5.000 francs,

556 — 5.000 et 7.500 francs,

1.053 là où il est supérieur à 7.500 francs.

Dans les grands centres, la restriction du nombre des débits sous l'influence d'une tarification élevée se manifeste de deux manières qui sont loin d'offrir les mêmes avantages au point de vue de la tempérance. L'impôt peut en effet opérer par simple raréfaction en laissant subsister dans chaque quartier un ou plusieurs foyers d'activité commerciale ; dans ce cas, la consommation n'est pas diminuée d'une façon sensible. Il peut, au contraire, provoquer la disparition à peu près complète des débits dans certaines zones et leur concentration dans les quartiers d'affaires, aux abords des gares, des docks ou des grands établissements industriels. Dans ces conditions, toute une catégorie de consommateurs : les ouvriers en chambre, ceux qui travaillent dans de petits ateliers, les boutiquiers, les passants, se trouvent soustraits à la tentation de boire et il leur faut aller au loin chercher les moyens de satisfaire leur désir, ce qui équivaut parfois à une impossibilité. Tel est le cas de Boston où, grâce à l'action combinée de la limitation légale et des hautes licences (1), le commerce des boissons a presque totalement abandonné les quartiers de la périphérie pour se concentrer dans ceux du centre.

Au point de vue de la facilité de la surveillance, la concentration est également plus avantageuse que la

(1) Le taux moyen de la licence est de 7.750 francs ; la ville compte environ 800 débits : un pour 700 habitants, proportion inférieure au maximum légal (1 pour 500) qui, momentanément, ne fonctionne donc pas.

simple raréfaction et c'est ce qui a déterminé quelques villes américaines, notamment Atlanta (Georgie) et Minneapolis (Minnesota), à interdire le commerce des boissons en dehors de certaines zones.

Les défenseurs des hautes licences affirment que ce système diminue le pouvoir politique des débitants de boissons, mais leurs adversaires le contestent énergiquement et ils paraissent être dans le vrai. Sans doute, l'influence que le débitant exerce sur sa clientèle s'atténue à mesure que cette clientèle s'étend, au point de devenir tout à fait nulle dans les grands bars où le propriétaire, le gérant ne connaissent même pas le nom de leurs clients. Mais si l'ascendant moral du débitant sur l'électeur isolé se trouve alors affaibli, l'importance de l'action qu'il peut exercer sur l'ensemble du corps électoral s'accroît en même temps que ses ressources. Le succès d'une élection dépend beaucoup de l'activité de la propagande et la propagande est une question d'argent. Un système qui aboutit à la concentration des profits dans un petit nombre de mains paraît donc peu fondé à prétendre qu'il diminue l'influence électorale du commerce. Le nombre des débitants de boissons est quatre fois moindre en Angleterre qu'en France, ce qui n'empêche que leur puissance politique est beaucoup plus grande dans le premier pays que dans le second.

On fait encore valoir en faveur des hautes licences un certain nombre d'arguments qui ne valent guère mieux que le précédent et, entre autres, que les cabaretiers, achetant par un impôt très élevé la permission d'exercer leur commerce, prêteront à l'administration un concours actif pour la répression du trafic clandestin et que la crainte de perdre un privilège précieux les rendra scru-

puleux dans l'observation des règlements. Les débitants pourvus de licence ne manqueront sûrement pas de se plaindre du trafic occulte, mais il est douteux qu'ils consentent à se faire les auxiliaires de leurs ennemis naturels, la police et le fisc. Quant à l'élévation de l'étalon moral, il est certain que le système de la sélection administrative le garantit beaucoup mieux.

Le meilleur argument qu'on puisse invoquer en faveur des hautes licences est l'argument financier. Si le souci d'assurer l'ordre dans les débits et de favoriser la tempérance ont été les premières raisons d'être de leur adoption aux Etats-Unis, le désir de procurer en même temps au budget général ou à celui des municipalités un gros revenu n'y a pas été étranger. En portant de 515 à 2.500 francs le taux de la licence de détail, la ville de Chicago a vu passer, en moins de dix ans, le produit de cet impôt d'un million à près de 9 millions de francs. Aujourd'hui, le chiffre de la licence est de 5.000 francs et le rendement total dépasse 37 millions. Pittsburgh, dont la population atteint seulement 375.000 habitants, retire de ses licences 3 millions 1/2; Boston 6 millions, Philadelphie 10 millions et New-York plus de 60 millions. Dans l'Etat d'Iowa (2.300.000 habitants), les licences ont fourni, en 1906, près de 7 millions 1/2, dans le Michigan (2.500 000 habitants), 14 millions, dans le Missouri (3.100.000 habitants), 15 millions. Dans le Massachusetts (2.800.000 habitants), leur produit oscille depuis plusieurs années entre 18 et 19 millions et dans l'Etat de New-York (7.300.000 habitants), il dépasse 90 millions. Il ne faut pas s'étonner qu'un système qui a permis à beaucoup de villes de bâtir écoles et marchés, de créer de nouvelles voies et d'amortir jusqu'au dernier centime

le matériel de leurs usines d'électricité ou de gaz et de leur service d'eaux jouisse d'une aussi grande faveur auprès des municipalités et que les conseils locaux usent largement de la faculté que leur accorde la législation de la plupart des Etats d'accroître les droits de licence, déjà très élevés, dans de fortes proportions. Il ne faut pas s'étonner non plus que la fraction avancée du parti tempérantiste voie d'un mauvais œil la prospérité financière des Etats et des villes devenir ainsi solidaire de celle du commerce des boissons. Elle condamne donc les hautes licences comme un compromis avec le mal et ne les admet qu'à la condition que le taux en soit tellement élevé qu'elles équivaillent à une véritable prohibition (1). On reproche encore et non sans raison aux hautes licences de pousser le débitant à user de tous les moyens licites ou illicites pour couvrir l'énormité de ses frais généraux et de stimuler le trafic clandestin. Mais il faut reconnaître qu'outre leur avantage au point de vue financier, elles permettent de réduire d'une manière en quelque sorte automatique le nombre des débits au strict nécessaire et de faciliter ainsi la tâche de la police et du fisc ; elles paraissent de nature à exciter moins d'hostilité que la sélection administrative la plus judicieusement exercée si on en juge par la facilité avec laquelle les commerçants les ont acceptées aux Etats-Unis et les récriminations que n'a cessé, au contraire, de provoquer, en

(1) On peut citer, à titre de curiosité, quelques exemples de ces taux prohibitifs. Dans plusieurs localités de la Louisiane, le chiffre de la licence varie de 17.000 à 20.000 francs ; dans le comté de Telfair (Georgie), il est de 25.000 francs et dans celui d'Emmanuel (même Etat), de 50.000 ; à Shiloh (Caroline du Sud), il est de 100.000 francs ; le taux le plus élevé qu'on ait signalé est 150.000 fr. (Waycross, Georgie). C'est la prohibition sans le mot.

Angleterre, le pouvoir discrétionnaire des magistrats licenciants.

Les tarifs différentiels entrent dans la catégorie des tarifs restrictifs. La situation privilégiée faite à certaines classes d'établissements ou à certains genres de commerce implique en effet une défaveur et une pensée restrictive à l'égard des catégories soumises au tarif plein. Un système qui s'inspire exclusivement de préoccupations fiscales comme le système français n'admettra pas aisément la taxation différentielle (1). Elle se rencontre dans les pays où le régime des licences s'inspire principalement de considérations d'hygiène, de moralité et d'ordre publics. On est alors amené à taxer plus fortement la vente à consommer sur place que celle à emporter, les débits de spiritueux plus que ceux de bière, de cidre et de vin. Toutes ces distinctions sont admises par la législation anglaise et par celle d'un certain nombre d'Etats américains. L'écueil de la taxation différentielle est la facilité qu'elle offre à la fraude. La ville de Chicago a dû l'abandonner à la suite des protestations que provoquait, de la part des titulaires de pleines licences, la vente clandestine des spiritueux par les débitants de bière. A Detroit (Michigan), la même expérience a eu la même issue. A Boston, où ce système est appliqué depuis longtemps, il donne lieu à beaucoup de critiques ; il a été établi par une enquête de police qu'à un moment

(1) Il ne faut voir rien qui y ressemble dans le traitement spécial dont jouissent en France et en Angleterre certains commerçants (hôteliers, restaurateurs, etc.), pour lesquels la vente des boissons ne constitue pas l'objet exclusif du commerce et n'en est souvent que l'accessoire. Leur appliquer le tarif plein, équivaldrait à leur faire payer davantage qu'aux débitants ordinaires. Ce serait tout simplement la taxation différentielle à rebours.

donné un quart au moins des débitants de bière ou de vin vendait illicitement des spiritueux (1). Ces motifs ne paraissent pas suffisants pour faire rejeter le principe de l'imposition différentielle qui se recommande à beaucoup d'égards. Si la licence, au lieu d'être basée sur le fait de la vente, toujours malaisé à constater, l'est sur celui de la détention de tels ou tels liquides, il ne paraît pas impossible de réduire la part de la fraude à un minimum tolérable (2).

VI

Dans les pays où l'accès de la profession de cabaretier est libre, la question de savoir à quelle autorité doit être confiée la mission de délivrer les licences est sans intérêt ; on peut même dire qu'elle ne se pose pas ; il n'y a pas d'autorité licenciante parce qu'à proprement parler il n'y a pas de licence ; tel est le cas en France, dans l'Etat de New-York et dans celui d'Ohio. Ce sont alors les agents chargés de la perception de l'impôt qui délivrent ce que, par un abus de langage, on persiste quelquefois à appeler licence et qui n'est en réalité qu'un récépissé de déclaration et une quittance.

Dans les pays où la vente au détail des boissons constitue un commerce fermé, la question de l'autorité licenciante présente au contraire un très grand intérêt ; elle domine en quelque sorte toute la matière. A qui sera dé-

(1) La différence des tarifs est assez grande pour rendre la fraude avantageuse ; le minimum d'imposition est en effet de 5.000 francs pour les débitants de spiritueux et de 1.250 seulement pour ceux de boissons légères.

(2) C'est ce qui s'est passé à Boston après l'institution d'une brigade spéciale (liquor squad) destinée à la surveillance des débits de boissons.

volue la délicate mission de choisir les débitants de boissons ? Sera-ce à l'autorité administrative ou à l'autorité judiciaire ?

Logiquement, il semble que ce doit être à la première, car la question des débits de boissons est avant tout une question d'ordre public et de police. L'idée de confier à un fonctionnaire unique le pouvoir de délivrer les licences et de les renouveler peut être écartée dès l'abord. Elle n'est d'ailleurs que très rarement appliquée (1). On considère avec raison qu'un conseil offre seul les garanties de compétence et d'impartialité désirables. Les difficultés se présentent quand il s'agit de décider quelle est, d'une commission locale ou d'un corps central, le mieux qualifié. Si les pouvoirs de l'autorité licenciante sont peu étendus et se bornent au refus de l'autorisation quand le pétitionnaire n'est pas d'une moralité satisfaisante, il n'y a aucun inconvénient à laisser la mission de délivrer les licences aux municipalités. Mais alors celles-ci se montreront peu empressées à la revendiquer. Elles seront au contraire très envieuses de cette prérogative si le pouvoir licenciant affecte un caractère discrétionnaire, car alors le principe du « self government » est réellement en cause. Cette question de compétence est l'objet de controverses très vives aux Etats-Unis où la législation l'a tranchée tantôt dans un sens et tantôt dans l'autre.

En faveur de la décentralisation on peut faire valoir que non seulement elle respecte l'autonomie locale, mais

(1) A Saint-Louis (Missouri), le commissaire de l'Accise, nommé par le gouverneur et révocable à son gré, possède en matière de licence, une autorité exclusive et qui n'a d'autre contrôle que celui qui résulte, au point de vue financier, de la comptabilité du receveur municipal. Mais c'est là un cas isolé.

qu'elle assure une appréciation exacte des besoins de la population et des garanties que peuvent offrir les candidats à la licence et les tenanciers de débits. Son principal inconvénient est le manque d'indépendance d'une autorité trop rapprochée des contribuables et issue directement ou indirectement de leurs suffrages. L'activité que les associations de débitants de boissons ont déployée dans la politique municipale, l'influence corruptrice qu'elles sont souvent parvenues à exercer sur les comités chargés de la délivrance des licences, ont amené les Américains à suivre en cette matière une ligne de conduite opposée à celle qu'ils adoptent généralement et qui tend à faire, dans les groupements locaux, la part du « self government » aussi large que possible.

En plaçant l'autorité licenciante sous le contrôle du pouvoir central, on l'affranchit en partie des influences qui tendent à entraver ou à corrompre son action. Sans doute, une administration centralisée y demeure sujette en quelque mesure, mais elle se trouve dans de bien meilleures conditions pour résister, car elle s'appuie sur l'opinion du pays, plus tempérée et moins mouvante que celle d'une petite communauté. Si les villes contiennent l'élite de la population, elles en recèlent aussi les éléments les moins bons et, suivant les circonstances, elles sont exposées à passer de restrictions exagérées à une tolérance excessive.

Mais si la centralisation présente des garanties d'impartialité que n'offre pas le système opposé, elle lui demeure inférieure au point de vue de la compétence. C'est afin d'assurer l'une et l'autre à la fois, qu'un certain nombre d'Etats américains ont adopté le principe de conseils spéciaux dont les membres sont recrutés localement

mais nommés et révoqués par les gouverneurs. De cette manière, on fortifie leur indépendance sans renoncer aux avantages de la décentralisation. Telle est la règle adoptée depuis 1885 à Boston, où la délivrance des licences est confiée au Conseil de police qui est composé de trois citoyens désignés par le Gouverneur fédéral. La durée du mandat est de cinq années. Chaque trimestre, les commissaires doivent adresser à l'administration centrale un compte rendu détaillé. On est d'accord pour reconnaître que ce système a donné les meilleurs résultats, tant au point de vue fiscal qu'à celui de l'ordre public ; le trafic clandestin des boissons, notamment, passe pour être bien moindre dans cette ville, malgré le taux élevé du droit de licence, que dans beaucoup d'autres cités américaines où il est plus faible et où le principe de l'autonomie locale a été, comme à Baltimore (1) et à Saint-Louis, complètement sacrifié.

La dévolution du pouvoir licenciant à l'autorité judiciaire, qui a longtemps été la règle aux Etats-Unis, est aujourd'hui à peu près abandonnée dans ce pays. Le système de l'élection des juges est en effet une condition des plus défavorables à son fonctionnement régulier. On la trouve cependant encore dans quelques Etats, notamment dans le Maryland, le Missouri, le Texas et la Pennsylvanie ; elle est consacrée par la législation anglaise depuis le xvi^e siècle. Ses mérites et ses défauts seront examinés ultérieurement.

Qu'il soit dévolu à l'administration ou confié aux ma-

(1) Dans cette ville, le « Board of Liquor License Commissioners » est composé de trois fonctionnaires nommés pour deux ans par le gouverneur. Pas plus qu'à Saint-Louis, l'obligation de résidence ne leur est imposée.

gistrats, le pouvoir discrétionnaire, en matière de licence, présente plus d'inconvénients que d'avantages ; il est en opposition avec le principe démocratique de l'égalité des personnes entre lesquelles il implique une distinction arbitraire. La sélection exercée dans un but restrictif est d'ailleurs appelée à rencontrer des difficultés croissantes à mesure que le développement de la vie urbaine s'accroît. De là une tendance de plus en plus marquée à ôter à l'autorité administrative ou judiciaire l'embarras et la responsabilité du choix et à s'en remettre du soin de restreindre le nombre des débitants de boissons à une taxation élevée. L'efficacité de ce procédé est certaine et son caractère purement fiscal laisse peu de place au favoritisme ; le collecteur d'une taxe ne connaît pas de personnes mais seulement des situations.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE : DES ORIGINES A 1869. — FORMATION DU SYSTÈME DE LICENCE. — DEUX ESSAIS DE LIBERTÉ COMMERCIALE.

I. Origine de la réglementation des débits de boissons : protection du consommateur contre lui-même et contre le marchand ; préservation sociale. — Prohibition des jeux dans les cabarets. — Pouvoir de suppression donné aux juges de paix. — Apparition du principe de l'autorisation préalable. — L'annualité de la licence. — Le droit d'imposer des conditions aux débitants. — Consécration légale des règles coutumières au début du xvii^e siècle. — Relâchement de l'administration sous les Stuarts. — Absence de caractère fiscal dans le droit de licence. — II. Premier essai de *free trade*. — Encouragements donnés à la production et au commerce des spiritueux. — Leurs effets déplorable. — Tentatives de réaction : l'act de 1729 ; son abrogation en 1733 ; une mesure trop radicale : l'act de 1736. — Rétablissement de l'ordre à la fin du xviii^e siècle. — Réforme fiscale de Pitt. — III. Deuxième essai de *free trade*. — Faveur accordée à la consommation de la bière au commencement du xix^e siècle. — Ses causes. — Abandon de la politique de restriction par l'autorité licenciente. — L'act de 1830 : abolition des droits sur la bière ; liberté complète du commerce. — Les résultats de la réforme : multiplication des débits ; accroissement de l'intempérance. — Les premières mesures de réaction : lois de 1834 et de 1840.

Dans l'histoire des licences en Angleterre on peut distinguer trois phases principales. Durant la première, on voit se dégager peu à peu les règles essentielles du régime actuel. La seconde est marquée par deux essais de liberté commerciale : l'un, au début du xviii^e siècle,

pour les débits de spiritueux ; l'autre, dans le second tiers du XIX^e, pour ceux de bière. La période contemporaine se caractérise par une renaissance de la politique de restriction, mais on peut cependant, dans ces dernières années, noter un mouvement de réaction contre le pouvoir discrétionnaire de l'Etat et la centralisation en matière de licence. Ce mouvement s'est manifesté par le vote de la loi du 15 août 1904 et le rejet du bill de 1908.

I

Dans la plupart des pays, le besoin de réglementer la vente et la consommation des boissons s'est fait sentir de bonne heure. En Angleterre, cette réglementation s'est adressée au consommateur avant de viser le marchand (1). Mais, après s'être uniquement préoccupé de mettre le buveur en garde contre lui-même, on a reconnu la nécessité de le protéger contre le cabaretier. A cette idée se rattache une foule de règlements concernant le prix des boissons et les mesures en usage chez les marchands. On veut éviter que le consommateur soit exploité et, surtout, que le Trésor soit frustré (2). Si le débitant

(1) Elle a revêtu parfois des formes singulières, telle notamment, l'interdiction faite par le roi Edgar au X^e siècle de boire « au-dessous des chevilles ». A cet effet, les coupes ou cornes devaient être munies intérieurement d'un certain nombre de clous ou de chevilles superposés, 8 d'ordinaire, marquant autant d'intervalles de la capacité d'une demi-pinte. Le fait de boire d'un trait de l'une de ces chevilles au-dessous de la suivante était sévèrement puni.

(2) « La vente de l'ale ou de la bière dans des mesures d'une capacité inférieure à celle qui leur est attribuée a pour conséquence fâcheuse de nuire à la consommation de ces boissons, de diminuer le revenu que Sa Majesté retire de l'accise et de causer un grave préjudice aux voyageurs, aux ouvriers, aux cultivateurs et aux petites gens qui sont dans la nécessité d'acheter l'ale ou la bière dans les débits » (11 and 12 Wil. III, c. 15).

refuse de vendre au prix fixé, le maire ou les aldermen ont le droit de pénétrer dans la taverne et de servir eux-mêmes l'acheteur (37 Henri VIII, c. 23). Des mesures analogues avaient été prises d'ailleurs à l'égard d'une foule d'autres commerces.

Les premières restrictions qui intéressent spécialement le cabaret remontent à la fin du ^{xv}^e siècle. On lui reprochait alors principalement de détourner le peuple des exercices d'un caractère militaire et en particulier de la pratique de l'arc. Aussi, les autres exercices ou les jeux comme la paume, le foot-ball, les quilles, les boules, les dés y furent-ils interdits. Mais le licenciement d'un grand nombre de soldats à l'issue de la guerre des Deux-Roses avait peuplé d'oisifs les débits de boissons et, malgré les défenses les plus expresses, les jeux continuaient à y être pratiqués. On donna donc aux juges de paix le droit de les faire fermer toutes les fois qu'ils le croiraient utile (2 Henri VII, c. 2) (1495). Leur pouvoir fut confirmé à diverses occasions et notamment lorsque la dispersion des ordres monastiques, sous le règne d'Henri VIII, fut venue augmenter le nombre des vagabonds.

Au droit d'interdire s'ajouta bientôt celui d'autoriser. C'est un act de 1552 (5 and 6 Edw. VI, c. 25) qui a réalisé cette innovation et posé ainsi les bases du système qui est encore en vigueur (1). Il disposait en effet que seules

(1) Le préambule de cet act est ainsi conçu : « Attendu que les dommages et les troubles causés à la chose publique dans ce royaume s'aggravent et se multiplient de jour en jour par suite des abus qui se produisent dans les débits de bière et les maisons dites « d'ivrognerie », est édicté que dans chaque comté, cité, bourg, town, corps franc ou district de ce royaume les juges de paix ou deux de ces magistrats à tout le moins auront pleins pouvoirs d'évincer, de con-

à l'avenir les personnes qui y seraient autorisées par les juges de paix pourraient tenir un débit. Le tenancier devait s'engager sous caution à maintenir le bon ordre dans son établissement et à ne pas y tolérer les jeux illicites. La vente sans autorisation préalable était punie d'une amende de 20 shellings (1). A compter de ce moment, le commerce des boissons a pris en droit le caractère d'un monopole et, sauf durant deux périodes assez courtes, il l'a toujours conservé (2).

La loi n'avait pas spécifié que l'autorisation donnée par les magistrats dût être renouvelée. Mais l'usage ne tarda pas à s'établir que les titulaires de licences revinsent chaque année devant les juges de paix pour solliciter une nouvelle permission. Ce n'est qu'en 1618 que le principe de l'annualité de la licence fut expressément reconnu par la loi. Il a été sans cesse contesté mais

gédier, d'expulser les personnes qui vendent de l'ale ou de la bière... dans l'étendue de ces territoires et que personne ne pourra ouvrir un débit de bière s'il n'est à cet effet pourvu d'une licence délivrée par les Sessions ou par deux juges. »

(1) Au moment où la licence des débits de boissons fut créée, il en existait déjà une multitude d'autres. Du ^{xiv}^e au ^{xvi}^e siècle, il n'y eut aucune sphère de la vie civile où il n'en existât : il y en avait pour s'exempter des droits de douane ; il en fallait pour inféoder, pour aliéner en mainmorte, pour couper des bois dans l'étendue des chasses royales, pour vendre les terres qui avaient fait partie à un moment donné du domaine de la Couronne, pour bâtir des châteaux, enclore des parcs, tenir une foire ou un marché, tirer des lettres de change, exporter certaines marchandises, etc. Grâce aux licences, la royauté se procurait des ressources en dehors du contrôle du Parlement. Aussi leur nombre diminua-t-il au fur et à mesure que l'autorité des Communes se substituait à celle du roi.

(2) A l'occasion, on recourait d'ailleurs à des mesures radicales. En 1575, sur les instances de Lord Bacon, le maire de Londres fit fermer 200 débits à la fois et, la même année, le doyen de Westminster en supprima une centaine.

affirmé en toute occasion par les cours de justice. Pour légitimer un refus de renouvellement de la licence, il n'était pas nécessaire que le débitant eût commis quelque faute dans l'exercice de sa profession ; il suffisait que le juge estimât que le nombre des débits était excessif. Il pouvait ainsi créer ou détruire à son gré le monopole.

Le droit d'imposer des conditions au candidat à une licence, que la loi n'avait pas non plus expressément formulé, découla naturellement du pouvoir arbitraire d'autoriser et d'interdire. Les magistrats, décidés à supprimer une licence sur le fondement d'un abus, pouvaient consentir à son renouvellement si le titulaire s'engageait à mettre fin à cet abus et si les garanties offertes leur paraissaient suffisantes. C'est ainsi qu'ils furent amenés à réglementer les jours et heures de fermeture des débits, à y interdire la musique, les danses, etc...

A partir du ^{xvii}e siècle, le Conseil privé du roi s'attacha à stimuler le zèle des magistrats licenciants et à uniformiser leur action dans les diverses parties du royaume. Une proclamation de 1618 fixa les formes des demandes de licences et prescrivit aux juges des cours de circuit de s'assurer dans leurs tournées que les prescriptions légales étaient observées. Ces mesures commençaient à porter leurs fruits quand la guerre civile éclata. Dès lors, le désordre pénètre dans l'administration et le particularisme renaît. Les cours de circuit se désintéressent peu à peu des questions de licence pour se renfermer dans leurs attributions proprement judiciaires et les juges de paix se retrouvent livrés à leur propre inspiration.

Jusqu'alors, l'ivrognerie avait été relativement rare et ce n'est pas à son sujet, ainsi qu'on l'a vu, que les pre-

miers règlements sur la police des cabarets furent édictés. Mais à mesure que l'aisance générale augmentait, que la production des boissons devenait plus abondante et mieux appropriée aux goûts du public, que l'administration s'amollissait et perdait sa cohésion, l'intempérance gagnait du terrain. Malgré les dispositions parfois très rigoureuses (1) prises pour la prévenir et la réprimer, elle ne cessa de progresser. Par suite du relâchement de l'administration sous les Stuarts, les licences furent accordées à tout venant et elles n'étaient presque jamais retirées. Aussi, le nombre des débits s'accrut-il dans des proportions considérables. Dans beaucoup de villes, des rues entières en offraient aux yeux une succession ininterrompue. La production de la bière atteignit alors, au dire de Grégory King, 12 millions 1/2 de barils (18.000.000 d'hectolitres), ce qui, pour une population d'environ 5 millions d'habitants, ne représentait pas moins de 3 hectolitres 1/2 par personne.

Durant cette période, le côté fiscal de la licence demeura complètement inaperçu. On ne peut voir en effet dans le droit de 12 pence imposé alors aux débitants de boissons autre chose qu'une taxe de police ou même un simple droit de statistique.

II

L'indifférence apportée dans la délivrance des licences fut une des principales causes de la terrible crise d'alcoolisme que traversa l'Angleterre au début du xviii^e siècle, mais ce ne fut pas la seule. Il faut placer à côté

(1) Un acte de 1627 punit du fouet et de la prison le fait d'avoir vendu des boissons sans licence.

d'elle les encouragements donnés à la production des spiritueux indigènes dans l'intérêt de l'agriculture et aussi par hostilité pour la France qui, jusque-là, avait fourni à sa voisine la plus grande partie des eaux-de-vie qu'elle consommait.

La pratique de la distillation remonte en Angleterre à la fin du ^{xiv}^e siècle, mais l'usage des spiritueux ne commença à se propager que sous le règne d'Elisabeth et ces boissons ne devinrent vraiment populaires qu'à la fin du ^{xvii}^e siècle, grâce à la prohibition des eaux-de-vie françaises et au protectionnisme inauguré par Guillaume et Marie. La distillation offrait en effet un précieux débouché aux grains dont la qualité inférieure ne permettait pas l'utilisation en brasserie. Cette politique de protection, poursuivie sous le règne d'Anne, ne tarda pas à porter ses fruits. La production des spiritueux de toute espèce qui ne s'élevait, à la fin du ^{xvii}^e siècle, qu'à 45.000 hectolitres passa à 100.000 en 1710, à 150.000 en 1722, à 210.000 en 1727, et à 275.000 en 1734. La diffusion du genièvre fit perdre au peuple le goût des eaux-de-vie françaises et permit aux agriculteurs de placer leur orge, mais ce succès coûta cher. L'ivrognerie devenait de plus en plus fréquente et en 1729 on dut se décider à imposer aux débitants de spiritueux l'obligation de se munir d'une licence. Mais cette mesure fut rapportée en 1733, sur les instances des distillateurs et à la grande joie de la populace qui fêta dans une orgie restée célèbre le retour de « Madame Gin ». On se borna dès lors à interdire la vente de l'eau-de-vie « ailleurs que dans la maison où le marchand habitait ». L'unique résultat de cette disposition fut de transformer toutes les maisons d'habitation en autant de cabarets. Dans les

grandes villes, les rues fourmillaient d'ivrognes des deux sexes ; « la débauche devint à ce point éhontée, écrit un historien contemporain (1), que les débitants de genièvre apposaient à leur porte des écriteaux invitant les gens à venir s'enivrer pour la somme infime d'un penny, leur garantissant que pour un penny de plus ils auraient de quoi se rendre ivre-morts et qu'on leur fournirait la paille gratuitement. Et, en effet, les cabaretiers disposaient dans une salle ou dans un cellier une litière où ils jetaient les malheureux dont la raison et la conscience avaient sombré dans l'ivresse. »

Les excès furent tels qu'en 1736 Sir John Jekyll proposa et fit adopter par le Parlement une taxe énorme de 20 shellings par gallon (5 fr. 50 par litre) de spiritueux vendu au détail et l'imposition d'un droit de licence de 50 livres (1.250 fr.) par débit. C'était dépasser la mesure. Comme le disait très justement le comte d'Islay à la Chambre des Lords, si le pauvre était atteint de délire alcoolique, le riche l'était de délire anti-alcoolique et dans cette crise générale de démence personne ne voulait prêter l'oreille aux conseils de la raison. La loi n'eut d'autre effet que de provoquer des émeutes ; la consommation, au lieu de décroître, augmenta (2) ; les débitants en vinrent à ne plus se donner la peine de demander de licence et, en sept années, il ne s'en trouva que deux pour payer l'impôt des 50 livres. Au milieu de tout ce désordre, les juges de paix demeuraient absolument impuissants.

Dans le courant du XVIII^e siècle, le taux des droits de licence subit de nombreuses modifications. Fixé au début

(1) Smollett, *History of England*, t. II, p. 368.

(2) En 1742, elle dépassa 325.000 hectolitres.

à 1 shelling pour les débits de bière, il s'éleva successivement à 1 guinée (26 fr. 25), en 1755, à 1 guinée 1/2 (39 fr. 37), en 1784 et à 2 guinées (52 fr. 50), en 1808. Pour les détaillants d'eau-de-vie, le tarif varia dans des proportions beaucoup plus grandes et suivit toutes les fluctuations de la lutte contre le gin. Gratuite pendant le premier quart du siècle, la licence fut d'une livre à compter de 1743 et de deux depuis 1751 après avoir atteint, nominalement du moins, le chiffre de 50 (1733). En 1743, on imposa aux marchands de spiritueux l'obligation de se munir d'une licence de débitant de bière ; on les soumettait ainsi indirectement à la formalité de l'autorisation préalable. Cette mesure fit plus pour le rétablissement de l'ordre que toutes les rigueurs auxquelles on avait eu recours jusque-là.

La réaction contre la tolérance excessive dont on avait fait preuve durant un demi-siècle à l'égard des débits de boissons se manifesta surtout après l'avènement du dévot George III. Elle se rattache au mouvement général de restauration des mœurs qui marqua ce règne et auquel, d'ailleurs, l'accroissement des charges fiscales et en particulier de la taxe des pauvres et le désir de la classe industrielle de détourner les ouvriers de la dissipation ne furent pas étrangers.

Les tendances nouvelles trouvèrent leur expression dans la proclamation contre le vice et l'immoralité publiée en 1787 sur les instances de Wilberforce. A compter de ce moment, les magistrats, qui ne demandaient qu'à renouer les traditions interrompues, se montrèrent de plus en plus rigoureux dans la délivrance et le renouvellement des licences. Ils rendirent effective la prohibition des jeux, interdirent aux débitants de s'établir

dans des endroits retirés où la surveillance était difficile, firent respecter les règles relatives aux jours et heures de fermeture et allèrent, en certaines villes, jusqu'à fixer le temps maximum pendant lequel une personne pouvait demeurer au cabaret. On invita les constables à exercer une surveillance active sur ces établissements et on recommanda aux ministres du culte et aux marguilliers d'apporter la plus grande circonspection dans la délivrance des certificats de moralité dont la production était prescrite à l'appui de toute demande de licence. Cette réaction ne se manifesta pas partout avec la même intensité ; elle fut à peine sensible à Londres où les magistrats continuèrent à faire preuve d'une très grande tolérance.

Un trait à noter au cours de cette période est l'institution dans quelques comtés d'une sorte d'option locale exercée par l'intermédiaire de l'assemblée paroissiale que les magistrats appelaient à donner son avis sur les demandes d'ouverture de débits et même sur le renouvellement des autorisations (1).

Jusqu'alors, le droit de licence avait consisté en une taxe uniforme et peu élevée, dépourvue de tout carac-

(1) Les contribuables de la taxe des pauvres étaient en effet des premiers à souffrir de l'intempérance de leurs concitoyens et ils s'en plaignaient amèrement comme l'atteste cette pétition où les habitants de Pitchcombe (Gloucester) exposaient aux juges de paix « que depuis que deux débits avaient été ouverts, les gens étaient devenus paresseux, ivrognes et dissolus, dépensaient leurs gages au cabaret, laissant à la paroisse le soin de pourvoir à l'entretien de leur famille et qu'au résultat la taxe des pauvres s'élevait maintenant à 8 shellings par livre » alors qu'elle n'était auparavant que de 2. Les juges donnèrent satisfaction aux protestataires et firent fermer les deux débits (S. et B. Webb, *the History of Liquor Licensing in England*, p. 68 et 69).

tière fiscal. Quand les préoccupations politiques qui remplirent les premières années du ministère de Pitt eurent pris fin, que l'hostilité des whigs eut été vaincue, l'attention du nouveau ministre se porta sur l'état déplorable où la guerre contre les colonies d'Amérique et la France avait réduit les finances publiques. Parmi les contribuables dont la charge était susceptible d'être accrue on ne pouvait oublier les débiteurs d'alcool. Mais pour augmenter le poids de la licence, il fallait lui choisir une assiette qui permit de graduer le tarif selon les ressources des redevables. Pitt pensa trouver dans la valeur locative des débits le critérium désiré. Il ajouta donc au droit de 2 livres qu'acquittaient uniformément tous les débiteurs, un droit proportionnel calculé d'après la valeur d'imposition de l'établissement à l' « inhabited house duty ». En 1790, les deux taxes furent fondues en une seule dans le tarif suivant :

au-dessous de	375 francs . . .	105 fr. 00
de 375 à 500	» . . .	127 » 50
de 500 à 625	» . . .	137 » 50
de 625 à 750	» . . .	147 » 50
de 750 à 1.000	» . . .	157 » 50
de 1.000 à 1.250	» . . .	167 » 50
à compter de 1.250	» . . .	177 fr. 50

Jusqu'en 1880, cette échelle subit peu de modifications ; les droits furent réduits de moitié à la base et légèrement majorés au sommet, mais on ne toucha pas à la classification adoptée par Pitt.

En 1815, le taux de la licence des marchands de bière avait été doublé et cette taxe uniforme de 4 guinées (105 fr.) pesait lourdement sur les petits commerçants. On se décida à faire pour eux ce qu'on avait fait vingt

ans auparavant pour ceux de spiritueux. On divisa donc les débits en trois catégories suivant leur valeur d'imposition à l'« inhabited house duty » ; le taux de 4 guinées ne fut maintenu qu'à l'égard des établissements de 20 livres ou plus ; pour les deux autres classes (375 fr. à 500 fr. et moins de 375 fr.), le droit fut abaissé à 3 guinées (78 fr. 75), et à 2 guinées (52 fr. 50), respectivement. En 1824, le nombre des classes fut réduit à deux (500 fr. ou plus ; moins de 500 fr.) et les taux à 2 guinées pour la première et à 1 pour la seconde.

Comme celle des débitants de bière et des débitants de spiritueux, la licence des marchands de vins a son histoire propre. Des différences très profondes la séparèrent longtemps des deux premières. Au lieu d'être accordées par les magistrats et perçues au profit du Trésor, les licences de débitant de vins ou taverniers étaient délivrées par le roi et pour son compte personnel ; au lieu d'être valables pour une seule année, elles étaient généralement concédées pour un terme beaucoup plus long qui pouvait aller jusqu'à 21 ans ; à la différence des autres, elles n'étaient pas cessibles. Le revenu de ces licences sortit même un moment du domaine du roi par suite de l'abandon qu'en fit Charles II au duc d'York, son frère. En 1747, une première particularité disparut : les licences de marchand de vins perdirent le caractère de privilège strictement personnel et purent faire l'objet d'une cession. Dix ans plus tard, elles cessèrent d'être perçues au profit de la Couronne qui reçut en compensation une dotation annuelle de 7.000 livres. Mais elles demeuraient encore en dehors du droit commun en ce sens que les juges étaient étrangers à leur délivrance et ce n'est qu'en 1792 qu'elles furent complètement assi-

milées à celles des débitants de bière et de spiritueux.

Le taux de la licence de marchand de vins, qui n'était à l'origine que de quelques shellings, fut fixé à 4 livres en 1757, à 8 livres en 1815 et ramené à 4 en 1824. En 1860, à la suite du traité de commerce avec la France, il y eut dans leur régime quelques modifications destinées à favoriser la vente des vins français.

III

L'attention des pouvoirs publics qui avait été retenue durant tout le xviii^e siècle sur les débits de spiritueux se concentra, une fois la crise terminée, sur le commerce de la bière. Ce qu'on avait fait sous les règnes de Guillaume III et d'Anne en faveur du genièvre, on le fit sous ceux de George IV et de Guillaume IV pour la bière. Les causes qui motivèrent cette politique sont d'ordre très divers.

Avant que le mouvement tempérantiste se dessinât, la bière était considérée en Angleterre comme une nécessité de la vie et on eût jugé déraisonnable d'en restreindre l'usage sous prétexte de quelques abus. D'ailleurs, la grande crise d'alcoolisme du siècle précédent avait laissé dans l'esprit des classes dirigeantes la conviction que le moyen le plus efficace de lutter contre l'abus des spiritueux était de développer dans le peuple le goût de la bière.

Malgré les bons résultats qu'avait donnés la politique de restriction et de contrôle inaugurée dans les premières années du ministère de Pitt, l'opinion publique et le Parlement s'orientaient, dès la seconde décade du xix^e siècle, vers un ordre de chose différent. Les whigs

et surtout le parti radical étaient hostiles par principe au pouvoir discrétionnaire des magistrats. Les tories le voyaient au contraire d'un œil favorable. Mais la crainte de diminuer leur popularité très compromise les empêchait de donner ouvertement leur approbation à une politique restrictive.

A ces considérations venait s'ajouter l'influence des idées de liberté économique. A quelque parti qu'ils appartenissent, les membres du Parlement étaient pour la plupart convaincus que le bien-être de la société exige que chacun soit laissé complètement libre d'employer à son gré ses capitaux et son activité et qu'une concurrence sans limite est seule capable d'assurer la bonne qualité et le bon marché des produits. Il ne semblait pas qu'il y eût de raison de traiter les débits de boissons autrement que les boutiques des boulangers, des épiciers ou des bouchers. Et qui donc eût songé à limiter le nombre de ces dernières, à fixer leur emplacement, à imposer aux exploitants l'obligation de se munir d'une licence et de revenir chaque année devant les juges pour en solliciter le renouvellement ! En regard des bienfaits de la liberté on montrait les dangers du monopole des brasseurs qui se manifestait par la croissance du « *tied house system* » (1). Entre 1815 et 1830, les débats du Parlement et les rapports des commissions d'enquête traduisent à toute occasion ces inquiétudes. On est effrayé de constater que la moitié des débits de la métropole est déjà tombée entre les mains de quelques grandes compagnies de brasseurs. Pour une génération imbue des idées d'Adam Smith, c'était là la pire des

(1) Sur le *tied house system*, v. chap. III, p. 77 et suiv.

menaces ; cette concentration commerciale devait forcément aboutir, selon les paroles du maître, « à une conspiration contre le public, à des manœuvres destinées à élever les prix ». La plus-value rapide des débits de boissons donnait un fondement à ces craintes.

Comme il arrive presque toujours, l'influence de l'opinion générale se fit sentir dans la pratique longtemps avant de se traduire par un texte de loi ; les magistrats se montrèrent plus larges dans la délivrance et le renouvellement des autorisations et le nombre des débits de boissons augmenta. En six années (1824-1830), celui des débits de bière s'accrut de 8 0/0 et celui des débits de spiritueux de 23 0/0.

Pour des motifs divers (les whigs et les radicaux par libéralisme, les tories par sollicitude envers l'agriculture dont ils s'étaient fait les protecteurs attitrés), presque tous les hommes politiques se trouvèrent amenés à cette conclusion qu'il fallait libérer le commerce de la bière de ses entraves. Seuls les débitants et les brasseurs demeurèrent perplexes. Ils se demandaient si cette liberté qu'on leur faisait entrevoir comme une source de prospérité ne serait pas au contraire un élément de ruine. Les premiers étaient partagés entre le désir de s'affranchir de règles gênantes et la perspective de voir s'évanouir leur monopole, les seconds n'étaient pas moins indécis. Comme producteurs, ils ne pouvaient que gagner à la réforme, mais comme propriétaires ou commanditaires de débits, ils ne voyaient pas sans inquiétude la concurrence faire irruption sur un terrain qui lui avait été jusqu'alors interdit. Les principaux intéressés eurent ainsi dans le débat une attitude toute passive ; ils

ne demandaient pas la liberté, ils l'acceptèrent pourtant volontiers.

Les tories dont l'influence diminuait de jour en jour ne voulurent pas laisser à leurs adversaires politiques l'avantage d'avoir fait aboutir une réforme que tout le monde désirait et, dans le budget de 1830, le gouvernement inséra une disposition en vertu de laquelle la vente au détail de la bière devenait complètement libre. Mais, pour ne pas s'aliéner les brasseurs, il eut soin d'abolir en même temps la taxe qui frappait cette boisson.

Aux termes de la nouvelle loi (2 Geo. IV and 1 Wil. IV, c. 64), toute personne qui acquittait une contribution directe eut la faculté d'ouvrir une « beerhouse » sans la permission des magistrats, moyennant le paiement d'un simple droit d'accise de 2 guinées (52 fr. 50) et le dépôt d'un cautionnement. Ce fut le premier « beerhouse act ». Les effets ne s'en firent pas attendre longtemps : en six mois, il s'ouvrit plus de 24.000 débits de bière dont 800 dans la seule ville de Liverpool. « Le nouveau bill, écrivait Sidney Smith quinze jours après sa mise en vigueur, a commencé son œuvre. Tout le monde est ivre. Ceux qui ne braillent pas sont affalés sur le sol. Le peuple souverain est passé à l'état de brute (1). »

Dès le début de l'année suivante, de nombreuses pétitions réclamant l'abrogation immédiate de la loi étaient adressées à la Chambre des Communes. Elles émanaient de juges de paix, d'administrateurs de la taxe des pauvres, de ministres du culte, de municipalités, de corporations, de simples particuliers qui se plaignaient de

(1) Lettre à John Murray du 24 octobre 1830 (dans les *Mémoires* de Lady Holland, t. II, p. 310) citée par S. et B. Webb, *op. cit.*, p. 116.

l'augmentation des délits contre les personnes et contre les biens, des désordres de toute espèce occasionnés par les nouveaux débits et de l'accroissement du nombre des indigents et des vagabonds. Le Parlement resta sourd à toutes ces doléances ; rien ne pouvait ouvrir les yeux aux théoriciens obstinés de la liberté commerciale. En 1834, toutefois, ils consentirent à faire une distinction entre les débits à consommer sur place et ceux à emporter. Pour les premiers, on demanda désormais un certificat de bonnes mœurs signé de six contribuables de la paroisse et contresigné par les administrateurs de la taxe des pauvres. Dans les villes d'une certaine importance, on exigea que le débit eût une valeur locative de 250 francs au minimum. Enfin, le droit de licence fut élevé à 3 guinées (78 fr. 75). Pour les seconds, on le réduisit au contraire à une guinée (26 fr. 25). En 1840, on prescrivit le renouvellement annuel du certificat de bonnes mœurs et on généralisa la règle relative à la valeur locative minima qui varia dès lors de 200 à 375 fr., suivant les localités. Mais ces mesures venaient trop tard ; leur insuffisance devait rendre inévitable une énergique réaction. Elle se préparait déjà. C'est vers cette époque en effet que commence, avec les prédications du frère Théobald Mathew, le mouvement tempérantiste qui ne devait pas tarder à se traduire par une prodigieuse éclosion de sociétés anti-alcooliques et, après avoir agité l'opinion, à pénétrer jusqu'au Parlement.

Avant de poursuivre cet aperçu historique, il faut mentionner la codification des lois de licence opérée en 1828 (9 Geo. IV, c. 61) ainsi qu'une proposition faite en 1835 à la Chambre des Communes par MM. Pryme et George Strickland qui, reprenant une idée naguère envi-

sagée par Pitt, voulaient faire adopter comme base de la licence des débitants de spiritueux la quantité de boissons vendue au lieu de la valeur locative. Les commerçants se montraient assez favorables à cette réforme et le gouvernement promit de l'examiner. Une étude fut entreprise en effet par le Conseil de l'Accise, mais les évaluations ayant fait craindre une diminution de recette, le projet fut abandonné. La grande commission d'enquête nommée l'année suivante le reprit pour son compte et remania l'échelle des droits de façon à parer à tout déficit (1). Mais le Parlement persista dans sa défiance et la proposition n'aboutit pas.

(1) Jusqu'à 227 litres, la licence était de 52 fr. 50 ; de 227 litres à 2.270 hectolitres, elle variait entre 105 et 1.312 fr. 50 ; au-dessus de ce chiffre, elle était uniformément de 1.625 francs. Ce tarif qui, par rapport à la valeur de la marchandise, représentait en moyenne 5 0/0 pour les trois premières catégories, 2 0/0 pour les cinq suivantes et moins de 1/2 0/0 pour les catégories supérieures, était inégal mais beaucoup moins cependant que ne le sont encore aujourd'hui les tarifs basés sur la valeur locative des débits.

CHAP ITRE II

HISTORIQUE (suite) : 1869-1908. RETOUR A LA POLITIQUE DE RESTRICTION.

I. Les débits de bière ramenés au droit commun : lois de 1869 et de 1872. — Projet de M. Bruce pour la mise aux enchères des licences ; son échec. — Réforme de 1880. — Motifs qui la justifient : complication du régime existant ; insuffisance de l'impôt. — Le projet Gladstone : fusion partielle des licences ; élévation des droits. — Aux 8 classes proposées, le Parlement en ajoute 6. — Médiocre résultat financier de la réforme. Ses mérites : simplification ; meilleure répartition de l'impôt ; affirmation du droit de l'Etat à la plus-value résultant de son action restrictive. — Projet Goschen. — II. Mécontentement causé dans le commerce des boissons par le retour au système de restriction et de réglementation. — Il offre son concours au parti conservateur. — Promesses de M. Balfour. — Leur réalisation : le bill de 1904. — Considérations financières invoquées en sa faveur. — La discussion aux Communes ; clôture par compartiment. — Adoption du bill. — Campagne électorale de 1906. — Succès du Tempérance Party. — Engagements pris par Sir Campbell Bannerman. — Exécution différée. — Promesses pour la session de 1908. — Le Bill Asquith. — Opposition qu'il rencontre. — Les élections partielles de 1908. — Les débats à la Chambre des Communes — Attitude des Lords. — Rejet du bill.

I

Le dernier tiers du xix^e siècle est marqué par la rentrée dans le droit commun des débits de bière, la fusion partielle des licences, l'augmentation des tarifs, l'affirmation de plus en plus nette du pouvoir discrétionnaire

des magistrats licencians et l'extension de la politique restrictive.

En 1869, le mouvement de réaction contre le régime de liberté inauguré en 1830 aboutit au vote d'une loi (32 and 33 Vict., c. 27) qui assimila les débits de bière à ceux de spiritueux, au point de vue de l'autorisation préalable. Mais, pour sauvegarder les situations acquises, on restreignit à l'égard des commerçants déjà établis le pouvoir des magistrats : le renouvellement de la licence ne put leur être refusé que dans un petit nombre de cas déterminés. Pour les établissements ouverts postérieurement au vote de la loi, l'assimilation fut complète. En 1872, on donna aux juges de paix le droit de régler comme ils l'entendraient les heures de fermeture des débits de boissons mais, deux ans après, la loi les fixa elle-même.

Il faut mentionner ici un important projet de réforme présenté en 1871 par M. Bruce au nom du gouvernement dont il faisait partie (1). Ce projet, qui ne comprenait pas moins de 177 articles, contenait plusieurs dispositions qui devaient être reprises neuf ans plus tard par M. Gladstone et dont quelques autres l'ont été dans le Licensing Bill de 1908. Pour ce double motif, le projet Bruce mérite de retenir un instant l'attention. Voici quelles en étaient les grandes lignes : la loi fixait, suivant l'importance de la population de chaque circonscription, le nombre des licences à délivrer. Cette fixation n'avait cependant rien d'absolu ; elle pouvait être dépassée, mais il fallait alors l'assentiment des localités. Si celles-ci s'opposaient à l'ouverture de nouveaux débits, leur veto était

(1) *Parliamentary Debates*, 3rd series, t. CCV, col. 1067 et suiv. ; *The Times*, 4, 5, 13, 15 et 20 avril 1871.

sans recours. Une licence unique pouvait couvrir désormais la vente de toute espèce de boissons. Les débitants soumis à ce régime acquittaient deux droits distincts :

1° Un droit d'accise qui variait de 5 à 17 livres (125 fr. à 425 fr.) selon l'importance de l'établissement ;

2° Un droit de licence proprement dit, « licence rent », dont le montant était fixé par voie d'adjudication. C'est en cela que résidait l'originalité du projet.

La « licence rent » consistait en un tant pour cent de la valeur imposable de l'établissement à la taxe des pauvres. Toutes les personnes qui remplissaient les conditions de moralité, de résidence, etc., fixées par la loi étaient admises à enchérir ; la plus offrante était déclarée adjudicataire. La mise à prix ne pouvait en aucun cas être inférieure à 50 livres (1.250 fr.) ni le montant de l'adjudication dépasser 300 livres (7.500 fr.). Quand de nouvelles licences étaient reconnues nécessaires dans une circonscription, les titulaires des anciennes jouissaient, à offres égales, d'un droit de préférence. Dans la fixation des mises à prix, les juges devaient tenir compte de la plus-value acquise par les débits et prendre principalement pour base de ce calcul la relation existant entre le nombre des établissements et la population du lieu. Le produit net de la « licence rent » était exclusivement affecté aux dépenses locales.

Une réforme aussi complète effraya sans doute le Parlement et le bill Bruce fut repoussé. Mais il eut le mérite d'appeler l'attention sur les déféctuosités du régime existant, sur l'inutilité de certains rouages, l'insuffisance des droits et de faciliter ainsi la tâche qu'allait entreprendre M. Gladstone.

Les vices de la législation des licences s'aggravaient

en effet chaque jour ; la multiplicité des catégories, notamment, étaient une source de difficultés de toute espèce ; pour les contribuables et pour les agents de l'Administration. Chaque fois que les circonstances avaient paru l'exiger, on en avait créé de nouvelles et c'est ainsi qu'en 1880, à la veille même de la réforme, cinq types nouveaux étaient venus s'ajouter à la liste déjà longue des anciens. Un défaut plus grave encore était l'insuffisance de l'impôt qui restait à peu près ce qu'il était au temps de Pitt, bien que la valeur des débits de boissons eut augmenté dans des proportions considérables. Par suite de la croissance de la population, la consommation des spiritueux avait triplé depuis la fin du xviii^e siècle et le produit des licences, qui aurait dû suivre la même progression, avait au contraire diminué (1).

Pendant que le fisc s'appauvrisait, les fabricants et les marchands de boissons s'étaient enrichis. La valeur de monopole dont ils jouissaient s'augmentait d'année en année grâce à la répugnance des magistrats à autoriser l'ouverture de nouveaux débits. De concert avec les commerçants pourvus de licences, désireux de conserver intact leur privilège, les brasseurs qui, en leur qualité de propriétaires et de commanditaires de débits, avaient des intérêts identiques, appuyaient par tous les moyens possibles cette politique de restriction. Chaque fois qu'une demande de licence se produisait, ils intervenaient dans le débat pour la faire écarter en démontrant, suivant le vœu secret des juges, l'inutilité ou les inconvénients d'une création.

Les acts de 1869 et de 1872 étaient venus favoriser le

(1) Sa hausse nominale était en effet inférieure à la dépréciation subie par l'argent durant le même intervalle.

penchant que n'avaient cessé de manifester les magistrats licenciant à restreindre toujours davantage le nombre des cabarets. Les sociétés de tempérance s'employaient activement de leur côté dans le même but et, sous l'action de ces forces liguées contre la concurrence, le nombre des débits cessa de s'accroître puis manifesta une tendance très nette à diminuer.

En 1860, il y avait en Angleterre et dans le pays de Galles 64.458 débits ordinaires (c'est-à-dire vendant à la fois de la bière, du vin et des spiritueux), ce qui représentait une proportion de 3.2 0/00 ; en 1870, on en comptait 69.895, mais comme, dans cet intervalle de dix années, la population s'était accrue de plus de 2 millions 1/2 d'habitants, la proportion ressortait seulement à 3 0/00. En 1880, le mouvement de recul s'était fortement accentué ; malgré l'augmentation du chiffre de la population, le nombre des débits était demeuré stationnaire (69.805) et la proportion se trouvait réduite à 2.7 0/00. Après 1869, le même phénomène s'était produit pour les débits de bière dont la proportion était tombée de 2.2 à 1.9 0/00.

Les conséquences de cette situation au point de vue fiscal avaient été signalées de bonne heure et, dès 1853, les magistrats licenciant de Liverpool réclamaient un relèvement de l'impôt en se basant sur la plus-value considérable qu'avaient prise dans cette ville les débits de boissons. Ce n'est cependant qu'à partir de la discussion du bill Bruce que la nécessité d'une révision des tarifs fut vraiment sentie. En 1879, le comité nommé par la Chambre des Lords pour l'étude des questions relatives à la tempérance appela de nouveau l'attention sur l'accroissement de valeur des débits de boissons qui se ma-

nifestait en tous lieux, mais principalement dans les grandes villes ; il citait, entre autres, l'exemple de Glasgow où cette valeur avait triplé depuis vingt ans. En conséquence, les commissaires demandaient une forte augmentation des droits de licence.

M Gladstone profita de cette suggestion pour incorporer au projet de réorganisation de l'impôt sur la bière (1) qu'il était sur le point de présenter au Parlement, un remaniement des licences de détail. A cet égard, le projet comportait :

1^o) La fusion partielle des catégories qui se trouvaient ramenées à un nombre relativement minime et dont les principales étaient la « publican's licence » ou licence de cabaretier ordinaire autorisant, comme dans le projet Bruce, la vente, soit à consommer sur place, soit à emporter, de toute espèce de boissons et la « beer retail licence » pour la vente de la bière, du cidre et du poiré ;

2^o) Le renforcement des droits qui étaient « ridicule-ment bas » (2).

Le tarif proposé par M. Gladstone était très modéré, trop modéré même au gré du Parlement qui, aux huit classes de licence qu'il comportait (3), en ajouta six

(1) V. chap. VI, note sous la page 152.

(2) Le mot est de M. Gladstone lui-même.

(3) Valeur imposable inférieure à	250 francs. .	125 francs
— de 250 à 500	» . .	200 »
— de 500 à 625	» . .	275 »
— de 625 à 750	» . .	350 »
— de 750 à 1.000	» . .	425 »
— de 1.000 à 1.250	» . .	500 »
— de 1.250 à 2.500	» . .	625 »
— de 2.500 ou plus		750 »

nouvelles (1), élevant ainsi à 60 livres (1.500 fr.), au lieu de 30 (750 fr.), le chiffre maximum de la licence.

La réforme se traduisait par une notable augmentation d'impôt pour les grands établissements et par un léger dégrèvement pour les petits. Mais, si l'on veut l'apprécier dans son ensemble, il faut comparer les taux moyens de la licence avant et après 1880.

L'année qui précéda la mise en vigueur du nouveau tarif, le total des sommes payées à titre de droits de licence par un cabaretier vendant à la fois de la bière, des vins et des spiritueux était en moyenne de 319 fr. 06; l'année suivante, ce chiffre s'élevait à 444 fr. 06, soit une augmentation de 125 francs (39.25 0/0). Tel fut, au point de vue fiscal, le bilan de la réforme. Il justifie les prévisions de son auteur; « nous n'envisageons rien, avait dit en effet M. Gladstone, qui puisse être considéré comme un changement radical » (2).

Quelque insuffisante que semble la surcharge imposée au commerce de détail quand on la met en regard de l'énorme plus-value dont il avait bénéficié dans le courant du siècle, il faut reconnaître que la réforme de 1880 eut de grands mérites. Par la fusion de plusieurs catégories de licence dont la coexistence n'avait plus de raison d'être depuis que la majorité des débitants se livrait à la vente de toute espèce de boissons, elle simplifia la tâche

(1) Valeur imposable de 2.500 à 5.000 francs. .	750 francs
— 5.000 à 7.500 » . .	875 »
— 7.500 à 10.000 » . .	1.000 »
— 10.000 à 12.500 » . .	1.125 »
— 12.500 à 15.000 » . .	1.250 »
— 15.000 à 17.500 » . .	1.375 »
— 17.500 ou plus » . .	1.500 »

(2) *Parliamentary Debates, 3rd series, t. CCLII, col. 1775.*

de l'administration et réduisit le nombre des formalités imposées aux contribuables ; elle laissa sagement subsister, à côté de la nouvelle licence, les licences spéciales des détaillants de bière et autres boissons légères ; elle rétablit dans l'impôt la proportionnalité détruite par la croissance de certaines catégories d'établissements ; elle fut la première affirmation légale du droit de l'Etat sur la plus-value résultant pour le commerce des boissons de la limitation du nombre des débits. Il est regrettable que les législatures qui ont succédé à celle de 1880 n'aient pas cru devoir faire participer le Trésor aux plus-values ultérieures dues à la même cause et que, cédant à des considérations purement politiques, le Parlement ait, dans un moment de faiblesse, sacrifié un principe séculaire au désir de la popularité. Ce fut l'œuvre du Licensing Act de 1904.

Avant d'examiner les conditions dans lesquelles cette importante loi a été rendue, il faut mentionner un projet de rachat progressif des débits de boissons par les localités au moyen d'une surtaxe sur l'alcool, projet incorporé par M. Goschen au budget de 1890-1891. Vu la très faible majorité (4 voix) qui rallia et devant les manifestations tumultueuses du parti tempérantiste, le gouvernement renonça au rachat, ce qui ne l'empêcha pas, d'ailleurs, de percevoir la surtaxe.

II

Le vote des lois de 1869 et de 1872 avait été pour les magistrats licenciant le signal d'une reprise d'hostilité envers le commerce des boissons. A compter de ce moment, ils avaient usé très largement de leur pouvoir dis-

crétionnaire pour supprimer le plus grand nombre possible de débits en refusant le renouvellement des licences. L'affirmation catégorique de ce pouvoir par une foule de décisions judiciaires rendues dans les dernières années du xix^e siècle et surtout par un arrêt décisif de la Chambre des Lords dans une affaire « Sharp », avait très vivement indisposé les commerçants de boissons. Leur mécontentement s'accrut encore à la suite des lois de 1901 et de 1902 qui réglementaient rigoureusement la vente aux enfants et aux individus signalés comme ivrognes habituels.

Les circonstances allaient offrir au commerce des boissons le moyen d'exercer une pression énergique sur le Parlement et de l'amener à changer d'attitude.

La terminaison impatientement attendue de la guerre du Transvaal avait affermi la position un instant compromise du ministère conservateur et lorsque M. Balfour vint prendre à la tête du gouvernement la place laissée vacante par la retraite de Lord Salisbury, la situation paraissait sûre. Mais les éléments qui composaient la majorité conservatrice et unioniste étaient par trop disparates et il avait fallu de graves difficultés extérieures pour les maintenir unis. Ces difficultés aplanies, ils tendaient à se dissocier ; les questions religieuse, agraire et ouvrière menaçaient à tout instant de mettre aux prises les diverses fractions du parti. C'est alors que le commerce résolut d'user d'intimidation. Il signifia au Premier Ministre qu'il ne devait plus compter sur son concours à moins qu'il ne consentit à proposer au Parlement la suppression du pouvoir discrétionnaire des magistrats en matière de renouvellement de licence. Le mandat de la Chambre des Communes expirait à la fin de l'année

suivante et il fallait songer à s'assurer l'appui électoral des cabaretiers. M. Balfour céda. Le dépôt du bill de 1904 fut l'exécution de ses promesses.

Pour le faire accepter, on eut recours à un argument auquel le Parlement anglais reste rarement insensible : on invoqua l'intérêt budgétaire. Le 19 avril 1904, à la Chambre des Communes, Sir Austen Chamberlain, chancelier de l'Echiquier, parlant du rendement des impôts, s'exprimait ainsi : « Parmi les autres droits de douane..... les spiritueux présentent un déficit qui n'est pas inférieur à 330.000 livres.... les droits sur le vin restent au-dessous des prévisions de 220.000..... Le produit de l'accise a été une source de désappointement plus grand encore..... Il n'a été que de 31.550.000 livres, alors qu'il était prévu pour 32.700.000 ; c'est un déficit énorme de 1.150.000 livres..... Ainsi, en prenant ensemble les douanes et l'accise, la bière et les spiritueux réunis présentent, par rapport aux évaluations budgétaires, une moins-value de près de 1.500.000 livres » (1). Enumérant les causes de ce déficit, le ministre incriminait d'abord la fraîcheur de l'été qui avait fait baisser la consommation de la bière et la tiédeur de l'hiver qui avait nui à celle des spiritueux, il venait ensuite au point essentiel : les mesures restrictives prises récemment à l'égard du commerce des boissons. « Le Licensing Act de 1902 a eu aussi, j'en suis sûr, une certaine influence sur la consommation de ces boissons. Il est difficile de voir une simple coïncidence dans le fait que la dépression des droits a commencé au moment où l'Act est entré en vi-

(1) Il faut lire 1.700 000 livres ; il y a une erreur dans le texte officiel (*Parliamentary Debates, 4th series*, t. CXXXIII, col. 546, 547, 548).

gueur (1). » Il fallait donc, pour arrêter la chute de l'impôt, rassurer d'abord le commerce. Le lendemain, le licensing bill était déposé. Sa discussion ne devait toutefois commencer que deux mois et demi plus tard.

M. Balfour le présenta comme un « grand instrument de lutte anti-alcoolique » et comme une mesure « conforme aux préceptes de la justice éternelle ». Mais personne ne se faisait d'illusions sur sa véritable portée et, le 29 juillet, le leader de l'opposition, Sir Henry Campbell Bannerman, le caractérisait dans les termes suivants : « Toutes les prétentions mises en avant en faveur de ce bill... c'est de la poudre jetée à nos yeux pour nous empêcher de voir la vérité. Son principe, c'est la conversion d'une concession renouvelable d'année en année en une propriété perpétuelle..... Il implique l'aliénation définitive du droit qu'a le public de contrôler le commerce des boissons, de fixer les conditions dans lesquelles il doit être exercé..... Nous ne nous tiendrons pour satisfaits qu'après avoir pris des mesures afin de remédier à ce qu'il contient de mauvais (2). » « Autant que je sache, avait dit quelques instants auparavant M. Asquith, ce bill est la première mesure de prétendue tempérance qui ait jamais été introduite au Parlement non seulement à l'instigation, mais encore sous la pression et les menaces du commerce (3). »

Dans le public comme à la Chambre des Communes, le projet Balfour souleva de vives récriminations. Les sociétés de tempérance, Sir Wilfrid Lawson à leur tête, entreprirent une bruyante campagne de protestation.

(1) *Parliamentary Debates*, 4th series, t. CXXXIII, col. 548.

(2) *Parliamentary Debates*, 4th series, t. CXXXIX, col. 148-149.

(3) *Ibid.*, col. 94.

Mais la cause était entendue d'avance et le Premier Ministre, qui se cramponnait au licensing bill comme à une dernière planche de salut, eut recours, pour en finir, à une mesure radicale : il demanda la clôture par compartiment, c'est-à-dire la division du projet de loi en un certain nombre de sections qui, discutées ou non, devaient être mises aux voix dans un délai déterminé à l'avance. Malgré l'opposition des libéraux qui ne manquèrent pas de rappeler à M. Balfour comment il stigmatisait en d'autres circonstances ce procédé d'étranglement d'un débat (1), la clôture par compartiment fut adoptée le 5 juillet par 262 voix contre 207. A partir de ce moment, la discussion, s'il est permis d'appeler ainsi ce que M. Asquith qualifiait à juste titre de farce (2), marcha à souhait pour la majorité. Le 15 août, le bill était adopté. Sur un texte de près de deux cents lignes, une quarantaine tout au plus avait fait l'objet d'une discussion superficielle, le reste avait été voté les yeux fermés. Le caractère nettement politique du vote des Communes ressort de ce fait qu'on trouve rangé en faveur du bill presque tous les conservateurs et unionistes et contre lui tous les membres, sauf un, du parti libéral, et ouvrier. Ce fut l'effort suprême de la majorité pour retenir une autorité qui s'évanouissait.

(1) « C'en serait fait des libertés du Parlement... A jamais cette assemblée perdrait son autorité et ternirait son honneur », avait dit le « Premier » en 1894 (*Parliamentary Debates*, 4th series, t. CXXXVII, col. 378 et 379).

(2) « La procédure de la Chambre se réduit à une farce. Nous participons à une parodie de débat et nous nous faisons les complices d'une dérision de la forme et d'une trahison de l'esprit des institutions parlementaires » (*Parliamentary Debates*, 4th series, t. CXXXVII, col. 894).

Les élections de 1906 se firent en partie sur la question de l'abrogation ou du maintien de la loi de licence. Le « Temperance Party » donna un appui énergique aux candidats libéraux qui, en retour, durent adhérer à la politique anti-alcoolique ; les brasseurs, de leur côté, menèrent campagne en faveur du parti qui avait fait voter la loi et s'engageait à la défendre.

Bien que les électeurs eussent envoyé aux Communes une majorité libérale et que la direction des affaires fût passée aux mains du principal adversaire du bill Balfour, on hésita deux années avant d'aborder la réforme des licences. Le discours du Trône de 1906 gardait sur ce point un silence qui suscita un étonnement très vif dans le clan tempérantiste et provoqua des commentaires ironiques de la part des conservateurs (1).

Dans le programme de 1907, le bill de licence occupait la première place, mais, à la fin de la session, il n'avait pas encore vu le jour et, le 3 juin, Sir Henry Campbell Bannerman se bornait à renouveler ses promesses, donnant au Parlement l'assurance « que cette importante mesure » serait « la première dont on s'occuperait durant la prochaine session » (2). Cette fois, le gouvernement devait tenir parole. Le 27 février 1908, M. Asquith déposait le projet si impatiemment attendu.

Son premier objectif était la réduction du nombre des

(1) Dans son numéro du 20 février, le *Times* s'en faisait l'écho.
« Tout le monde se souvient des formidables récriminations soulevées par le bill de compensation et de la déclaration maintes fois répétée que l'une des premières tâches des libéraux serait de supprimer cette dotation inique que « le commerce » se fait à lui-même avec ses propres cotisations... Maintenant nous n'entendons plus parler de cette brûlante question. »

(2) *The Times*, 4 juin 1907.

cabarets que la loi de 1904 ne permettait pas de réaliser d'une manière assez rapide et assez régulière. Le nouveau bill devait assurer la suppression de trente à trente-deux mille établissements dans une période de 14 ans et la réduction devait s'opérer, non plus au gré des magistrats locaux, mais d'après un plan méthodique, de manière à ramener progressivement le nombre des débits à une quotité basée sur la densité de la population.

Le deuxième objectif poursuivi était la reprise par l'Etat de la maîtrise des licences, maîtrise qu'il avait perdue par suite de la faiblesse du législateur de 1904. Mais, comme il eût été peu équitable et d'ailleurs impolitique de ne pas tenir compte de l'espoir que les titulaires de licences avaient pu légitimement concevoir jusqu'alors que leur privilège serait indéfiniment renouvelé, le bill leur reconnaissait le droit de réclamer une indemnité si l'autorisation de vente venait à leur être retirée au cours de la période de réduction, c'est-à-dire durant les 14 années qui suivraient la mise en vigueur de la loi. Toutefois, pour le calcul des indemnités, une modification aux règles suivies jusqu'alors s'imposait ; on prendrait désormais comme base du calcul, au lieu de la valeur marchande des licences, leur valeur imposable à l'income-tax. A l'expiration du délai de 14 ans (time limit), le droit des titulaires d'anciennes licences serait considéré comme épuisé et toute demande de renouvellement serait traitée comme une demande de concession. On généralisait ainsi le régime adopté en 1904 à l'égard des nouveaux débits.

Il était à prévoir que les restrictions apportées à la vente ostensible des boissons stimuleraient le trafic clandestin et que les débits fermés tendraient à se rouvrir sous forme de clubs. Aussi le bill édictait-il une sé-

rie de mesures destinées à prévenir et à réprimer les abus : déclaration annuelle, droit d'opposition ouvert à tous ceux qui offriraient de démontrer que l'objet d'un club était uniquement ou principalement la vente des boissons, inspection par la police.

Enfin, on estimait qu'il fallait laisser aux localités où l'opinion serait particulièrement hostile à l'intempérance la faculté d'interdire l'ouverture de tout nouveau débit.

Outre les dispositions relatives à la limitation numérique, à la « time limit » et au veto local, le bill contenait un certain nombre de restrictions nouvelles concernant l'emploi des femmes et l'admission des enfants dans les débits, la vente des boissons les jours d'élections parlementaires ou locales, la fermeture dominicale, etc...

Le Licensing Bill souleva, dès son apparition, de vives protestations parmi les débitants et les brasseurs et les journaux de l'opposition furent unanimes à le condamner. « De tous les mauvais bills qui sont sortis des mains du gouvernement, disait le *Daily Telegraph*, le Licensing Bill est le pire. C'est le plus scélérat, le plus immoral et le plus barbare. Il n'atteindra certainement pas le but qu'il se donne, la diminution de l'intempérance, mais il atteindra celui auquel il vise sans oser l'avouer, la ruine des débitants. » « Inique, nuisible, oppressif », tel était, d'après le *Standard*, le caractère d'un projet que, de son côté, le *Times* accusait de conduire fatalement le commerce à la banqueroute. « Comme la plupart des mesures proposées par le parti radical, ajoutait-il, celle-ci fait une grande parade d'action et ne causera que trouble et ennui ; en quoi elle servira la cause de la tempérance, il n'est pas aisé de le découvrir. » Le *Daily Mail* qualifiait le bill de cataclysme financier qui allait

« réduire à la misère des milliers d'hommes et de femmes innocents de toute faute ».

Depuis longtemps, le commerce était préparé à la résistance. Afin de gagner le public à leur cause, les débiteurs annoncèrent leur intention d'augmenter le prix de la bière si le projet était adopté. Les compagnies de brasserie avaient, de leur côté, prédit à leurs actionnaires la banqueroute prochaine. Ceux-ci, cependant, ne s'effrayèrent pas outre mesure et la baisse subie par les valeurs de brasserie et de distillerie, après le dépôt du bill, fut assez minime.

Si la campagne de panique organisée par les brasseurs n'eut qu'un médiocre succès, il n'en fut pas de même de leur propagande contre les candidats libéraux, aux élections partielles de 1908. Le 4 mars, à Peckham, le candidat conservateur, M. Gooch, battit, grâce à leur appui, son concurrent libéral et, un mois après, à Manchester, le commerce des boissons parvint à faire triompher contre un ministre (1) le candidat de l'opposition. C'était le sixième siège que, depuis les élections générales, celle-ci gagnait avec l'aide des brasseurs et des cabaretiers.

La discussion du Licensing Bill commença à la Chambre des Communes le 28 avril. Avec sa lucidité habituelle, M. Asquith exposa le but de la réforme en insistant particulièrement sur deux de ses objectifs : la diminution de l'intempérance grâce à la limitation du nombre des débits de boissons et la reprise par l'Etat de la valeur de monopole des licences. En terminant son exposé, le Premier Ministre affirmait une fois de plus l'intention du gouvernement de faire aboutir le projet en dépit des me-

(1) M. Winston Churchill, président du « Board of Trade ».

naces du commerce. « Il y a longtemps, dit-il, qu'on prédit le désastre et la ruine... au parti qui osera porter une main sacrilège sur le monopole d'une des corporations les plus riches, les plus nombreuses et les plus influentes au point de vue électoral qui soit en ce pays. Je crois qu'à cet égard on se fait de grandes illusions. On n'apprécie pas à leur valeur réelle le caractère et l'importance des forces sur lesquelles s'appuie le bill. Quoi qu'il doive advenir, nous persévérons dans la tâche que nous avons assumée, et c'est avec une confiance absolue que j'en appelle au jugement de la Chambre des Communes (1). »

M. Cave, député de Kingston, déposa au nom de l'opposition une motion tendant au rejet du bill. A son avis, la loi de 1904 devait suffire à ramener à une proportion raisonnable le nombre des cabarets. Les indemnités que le gouvernement proposait d'allouer aux débitants expropriés étaient dérisoires. La « time limit » constituait une véritable confiscation, car à la licence était attachée une clientèle qui était l'œuvre personnelle et, par conséquent, la propriété exclusive du commerçant ; on ne pouvait l'en priver sans injustice. M. Cave considérait les dispositions relatives aux clubs comme inefficaces et vexatoires. Quant à l'interdiction d'employer des femmes dans les débits, elle lui semblait le comble de l'illogisme ; un parti qui songeait à donner aux femmes le droit de voter pouvait-il leur contester celui de travailler ?

Interrompue le 30 avril, la discussion générale fut reprise le 4 mai. Le nouveau chancelier de l'Echiquier, M. Lloyd George, prit vivement à partie les brasseurs, spéculateurs sans scrupules qui ne s'étaient fait faute ni

(1) *The Times*, 29 avril 1908.

de fausser leurs bilans pour se procurer les fonds nécessaires aux opérations les plus aventureuses, ni de frauder le Trésor, ni d'éluder le paiement de la taxe des pauvres et qui maintenant, pour apitoyer le gouvernement, venaient parler des veuves et des orphelins que le vote du bill allait réduire à la misère. « Quand il s'est agi de faire une loi sur les logements insalubres, on nous a dit que les veuves et les orphelins avaient placé leurs capitaux sur cette catégorie d'immeubles. Quand la question de la main-d'œuvre chinoise fut agitée, on découvrit que les veuves et les tuteurs des orphelins avaient précisément choisi pour leur confier leurs fonds celles des sociétés minières de l'Afrique du Sud qui ne pouvaient se passer du travail des coolies. Nous pensions que tous ces capitaux étaient perdus. Nous nous trompions. Voici que nous les retrouvons placés dans les brasseries » (1). M. Lloyd George terminait son discours en insistant sur l'effrayant gaspillage économique résultant de l'usage abusif des boissons alcooliques. L'Angleterre, disait-il, dépense ainsi chaque année 160 millions de livres (4 milliards de francs), soit 22 livres (550 francs) par famille. Il y a là, pour la prospérité du pays et la vitalité de la race, un péril qu'il faut à tout prix conjurer.

Après M. Lloyd George, le Premier Ministre prit la parole pour résumer le débat, et on mit aux voix la motion Cave qui fut repoussée à une forte majorité (250 voix). Le projet, renvoyé au Comité de la Chambre entière, y fut examiné clause par clause et la discussion générale ne put être reprise que le 13 novembre. Elle porta principalement sur la « time limit » qui fut vivement

(1) *The Times*, 5 mai 1908.

attaquée par MM. Balfour et Smith et habilement défendue par le Solicitor General (Sir Samuel Evans) ; elle se termina le 19 par l'adoption du bill (pour : 350 voix ; contre : 113).

L'ouverture des débats à la Chambre des Lords avait été fixée au 25 novembre. La veille, Lord Lansdowne réunissait chez lui les membres de l'opposition pour arrêter la conduite qu'il convenait de tenir à l'égard du Licensing Bill. A la presque unanimité, on décida que Lord Lansdowne présenterait au nom de ses collègues une motion de rejet conçue dans les termes suivants : « La Chambre, tout en se montrant disposée à étudier avec intérêt les modifications qui pourraient être proposées aux lois qui régissent la vente des boissons alcooliques et dont l'expérience aurait prouvé la nécessité, se refuse à pousser plus loin l'examen d'une mesure qui, sans servir la cause de la tempérance, est de nature à occasionner un sérieux préjudice à un grand nombre de sujets de Sa Majesté et qui viole les principes de l'équité (1). »

Après le conciliabule de Lansdowne House, l'échec du Licensing Bill ne faisait plus aucun doute. La discussion qui allait s'ouvrir ne pouvait être qu'un vain simulacre. Malgré les instances de Lord Rosebery qui en appelait à toutes les bonnes volontés afin de régler, grâce à des concessions réciproques, une question trop longtemps agitée dans un esprit d'antagonisme politique, malgré les efforts tentés par Lord Balfour de Burleigh et Lord Lytton, deux dissidents de l'opposition, pour amener leurs amis à abandonner l'attitude intransigente qu'ils avaient adoptée, la motion élaborée chez Lord Lansdowne

(1) *The Daily Chronicle*, 25 novembre 1908.

fut votée par 272 voix contre 96. Le Licensing Bill était rejeté.

Depuis le « Reform Bill » de 1832, la Chambre Haute n'avait eu recours à un mode d'exécution aussi sommaire qu'une seule fois, en 1893, à l'occasion du « Home Rule ». Aussi, le mécontentement fut-il extrêmement vif à la Chambre des Communes où le procédé des Lords fut jugé comme absolument discourtois. Il souleva dans la presse libérale de violentes colères. « Il y a eu de la joie, la nuit dernière, dans les cabarets d'Angleterre.... L'aristocratie s'est montrée fidèle à son antique alliance avec le commerce des boissons. Une fois de plus, elle a sauvé les intérêts des brasseurs et des cabaretiers (1). » « Il est impossible de concevoir un défi plus insolent au sentiment du pays, un mépris plus profond des usages constitutionnels. Depuis que le parti libéral est au pouvoir, la politique des Lords a consisté uniquement à l'empêcher de faire œuvre utile (2). » Une revue absolument étrangère aux querelles politiques, le *Law Times*, s'exprimait ainsi dans son numéro du 5 décembre : « Les personnes sans parti pris.... ont dû regretter l'attitude des Lords à l'égard du Licensing Bill. Assurément, une mesure aussi complexe, qui touchait à tant d'intérêts divers, ne pouvait manquer de présenter des défauts.... Mais il serait injuste de supposer qu'un cabinet qui comprend tant de juristes éminents.... ait pu se prêter à la politique de spoliation que ses adversaires lui reprochent. Les esprits exempts de préjugés déploreront que la Chambre des Lords n'ait pas discuté le bill en Comité avec le désir d'en retenir ce qu'il pouvait contenir

(1) *The Daily News*, 28 novembre 1908.

(2) *The Daily Chronicle*, 28 novembre 1908.

d'utile.... En tous cas, il eût été plus courtois de l'examiner en détail, après les longues heures de travail qu'il avait coûté (1). »

Peu de jours après l'échec du Licensing Bill, un banquet offert aux membres des Communes par le « National Liberal Club » fournit au Premier Ministre l'occasion d'exprimer son sentiment sur la conduite des Lords. Après avoir rappelé que, sous la précédente législature, la Chambre Haute avait voté les yeux fermés deux lois, l'une sur l'instruction publique et l'autre sur les licences, sans que l'opinion eût été seulement pressentie, M. Asquith constatait avec amertume que cette même Chambre, au mépris du sentiment public nettement affirmé lors des dernières élections, avait mutilé l'« Education Bill » de 1906 au point de le rendre méconnaissable et qu'elle venait de repousser le « Licensing Bill » sans prendre la peine de l'examiner. Cette attitude des Lords, disait-il, est intolérable. Mais le gouvernement n'appellera pas au pays en ce moment. « Cela, nous ne le pouvons pas ; ce serait reconnaître en quelque sorte à la Chambre Haute le droit de nous dicter notre conduite. Il ne doit pas dépendre d'elle de choisir l'époque de la consultation électorale. Depuis 1832, il n'y a pas d'exemple que la dissolution ait été prononcée à la suite d'un vote des Lords et je n'ai pas l'intention de renouveler ce précédent (2). »

Les libéraux avaient un instant songé à atteindre leurs adversaires par des mesures fiscales contre lesquelles la Chambre Haute eût été à peu près désarmée. Mais les

(1) *The Law Times*, 5 décembre 1908, p. 93 et 94.

(2) Discours prononcé au banquet du « National Liberal Club » le 11 décembre (*Daily Chronicle*, 12 décembre 1908).

conseils de modération prévalurent au sein du cabinet, et le 25 janvier 1909, l'officieuse *Westminster Gazette* déclarait que le gouvernement se résignait à ne poursuivre que la réalisation des mesures qui ne heurtaient pas de front les principes de la Chambre des Lords. Comme celle-ci n'est pas prête à renoncer à son rôle de protectrice du commerce des boissons, il est vraisemblable que la réforme des licences ne reparaitra pas de longtemps à l'orient parlementaire.

Ce qu'il faut regretter du bill Asquith, ce ne sont pas les dispositions relatives à la limitation numérique des débits de boissons et au veto local ; ni l'une ni l'autre de ces mesures ne semble mériter la confiance qu'on leur accordait en tant que facteurs de tempérance. Mais le naufrage de la « time limit » est fâcheux à tous les points de vue. Sans doute, elle n'était pas appelée à produire des effets directs et immédiats, mais elle préparait l'avenir : elle assurait à l'Etat une source abondante de revenus tout en lui garantissant la liberté d'action indispensable à l'accomplissement de réformes radicales dans le mode d'exploitation des débits ; grâce à elle, on pouvait espérer éliminer progressivement du commerce des boissons l'intérêt privé du cabaretier qui constitue un des principaux obstacles à la sobriété publique.

CHAPITRE III

CONDITION ÉCONOMIQUE ET ACTION POLITIQUE DU COMMERCE DES BOISSONS EN ANGLETERRE.

- I. L'agriculture anglaise et le commerce des boissons. — Le « tied house system » ; son origine et son développement ; charges qu'il impose aux débitants. — Faible importance du petit commerce indépendant. — Situation financière des grandes sociétés. — II. Activité politique du commerce des boissons ; sa discipline. — Importance de ce facteur dans la vie publique anglaise.

On ne peut aborder une étude relative aux débits de boissons sans dire quelques mots des intérêts engagés dans la fabrication et dans cette partie de l'industrie agricole qui fournit la matière des transformations et des transactions. Toute perturbation éprouvée dans l'une de ces sphères, commerciale, industrielle, agricole, a des répercussions inévitables sur l'activité qui s'exerce dans les sphères voisines et, indépendamment de toute autre considération, celle-là suffirait à imposer beaucoup de modération dans l'accomplissement des réformes les plus désirables.

En Angleterre, les intérêts de la production agricole ne sont cependant pas aussi intimement liés à la prospérité du commerce des boissons que dans la plupart des autres pays. Les boissons qu'on y consomme communément, bière, genièvre, whisky, proviennent de la mise

en œuvre des grains et principalement de l'orge (1). La brasserie et la distillerie constituent assurément un bon débouché pour les agriculteurs, mais ce n'est pas le seul que leur offre le marché national. Si la demande venait à se resserrer de ce côté, ils auraient la ressource de diriger leurs capitaux et leur travail vers la production des céréales ou autres denrées entrant directement dans la consommation humaine ou animale. Bien différente est la situation dans les régions de l'Europe méridionale adonnées à la culture de la vigne. Celle-ci n'a guère d'autre débouché que la fabrication du vin ou des spiritueux, et si la consommation de ces boissons venait à se restreindre notablement et d'une manière durable, il en résulterait une crise sans autre issue que l'arrachage d'une partie des vignes. Mais, outre que les terrains où celles-ci prospèrent aujourd'hui ne sont pas tous propres à d'autres cultures, il y aurait un capital énorme à sacrifier, car la constitution d'un vignoble exige beaucoup de temps et d'argent. On ne saurait comparer ce sacrifice à celui qu'imposerait au paysan anglais le remplacement de ses champs d'orge par des champs de seigle, d'avoine ou de froment, ou même par des prairies. Ce qu'il ferait dans ce dernier cas, n'est-ce pas ce qu'il a déjà fait plus ou moins volontairement ? Le régime de liberté douanière à peu près complète sous lequel l'Angleterre vit depuis un demi-siècle a permis aux blés des Etats-Unis, du Pendjab et de l'Argentine d'arriver sur le marché anglais à des prix qui ont rendu la lutte de plus en plus difficile aux producteurs indigènes. Aussi ont-ils aban-

(1) On utilise bien la pomme de terre et les mélasses, mais en quantité relativement minime. L'écoulement de ces dernières n'intéresse guère d'ailleurs que l'industrie de la raffinerie.

donné graduellement la culture des céréales pour l'élevage et, dans l'espace de moins de trente ans, les emblavures ont été réduites de moitié.

Une autre cause rend précaire le débouché offert aux céréales anglaises par la fabrication de la bière, c'est la liberté dont jouissent les brasseurs depuis 1880 en ce qui concerne l'emploi des succédanés du malt. Ce n'est pas seulement avec la concurrence des orges importées que les producteurs indigènes doivent compter, c'est aussi avec celle des maïs américains, des riz de l'Inde, des sucres européens et coloniaux. Plus gravement menacé par ailleurs, il ne semble pas que le cultivateur anglais doive être aussi sensible que beaucoup d'autres à la répercussion qu'un resserrement de la consommation des boissons alcooliques pourrait avoir sur la vente de ses produits.

Mais si, pour ces divers motifs, la solidarité entre l'agriculture et le commerce des boissons paraît en Angleterre assez lâche et tende à se relâcher encore davantage par la suite, il n'en va pas de même de celle de l'industrie et du commerce des boissons qui s'y montre chaque jour plus étroite. Cette communauté d'intérêts, qui va très souvent jusqu'à la fusion complète, résulte de la pratique, aujourd'hui à peu près générale, du système des « maisons liées » (*tied house system*).

Dès le ^{xvii}e siècle, les brasseurs s'étaient efforcés de mettre la main sur les débits de boissons afin d'assurer un écoulement régulier à leur production. Ces efforts, d'abord médiocrement heureux, furent puissamment secondés, vers la fin du siècle suivant, par la politique de restriction et de réglementation qui succéda à une liberté presque absolue. Les magistrats prirent en effet l'habitude

d'exiger que les personnes qui demandaient à ouvrir un débit présentassent un local remplissant certaines conditions de situation et d'aménagement. On en venait ainsi à accorder la licence à l'établissement autant et plus qu'au pétitionnaire. Quand celui-ci ne disposait pas de ressources suffisantes pour faire les dépenses d'installation réclamées par les juges, le brasseur intervenait ; il avançait les sommes nécessaires, mais en retour il exigeait de son débiteur une série d'engagements qui le plaçaient étroitement sous sa dépendance.

Le « tied house system » se présente habituellement sous la forme d'une convention aux termes de laquelle le débitant s'engage à faire tous ses achats de boissons chez son créancier, soit à des prix fixés pour un certain temps, soit aux prix courants majorés d'une quotité déterminée. La charge qui résulte pour les débiteurs de ces sortes de contrats varie, bien entendu, selon les circonstances et en particulier suivant l'importance des avances faites par le brasseur ou le distillateur, mais, d'une manière générale, elle est très élevée ; on l'évalue en moyenne entre 30 et 40 pour cent du montant des commandes. Voici, à titre d'indication, quelques chiffres qui permettent de se rendre compte de l'écart des prix d'achat d'un certain nombre de boissons pour les débits indépendants et pour les débits « liés » (1).

Par gallon (de 4 lit. 1/2)	Débits		Différence 0/0
	indépendants £ s. d.	« liés » £ s. d.	
Brandy	0. 19. 0	1. 9. 0	52. 63
Whisky	0. 15. 0	1. 0. 0	33. 33
Gin	0. 12. 0	0. 13. 6	12. 50
Rhum	0. 14. 6	0. 16. 0	10. 35
« Bitter ale » . . .	0. 1. 2	0. 1. 8	42. 85
Bière de Burton . .	0. 1. 3	0. 1. 8	46. 23
« Stout »	0. 1. 2	0. 1. 6	29. 93
Bière vieille . . .	0. 1. 2	0. 1. 6	29. 93
« Four ale » . . .	0. 0. 9	0. 1. 0	33. 33

(1) Renseignements publiés par le *Morning Leader* du 2 août 1902 et se rapportant à une ville de 12.000 habitants.

L'aide prêtée aux débiteurs par les brasseurs est donc chèrement payée. Outre un fort intérêt de leurs avances, ceux-ci sont assurés pour leurs produits d'un débouché à peu près aussi certain que si les maisons de vente leur appartenaient en propre, car il est rare que les détaillants une fois engagés dans l'espèce de servage du « tied house system » parviennent à s'en affranchir.

Malgré l'absence de statistiques complètes, il n'est pas impossible d'établir une comparaison générale entre l'importance du commerce « lié » et celle du commerce libre. Il résulte en effet des renseignements recueillis en 1904 par la commission d'assiette de Londres (1), que 90 pour cent des débits existants dans cette ville étaient alors en la possession ou sous le contrôle des brasseurs ou des distillateurs (2). Il semble bien que cette proportion peut être appliquée à l'ensemble du Royaume-Uni, si l'on s'en rapporte à l'évaluation suivante que l'Almanach des brasseurs pour 1907 donne de l'importance et de la répartition des capitaux engagés dans la production et le commerce des boissons :

Brasseries, distilleries et maisons de vente placées sous leur dépendance . . . £. 215.000.000 (5.375.000.000 fr.)

Surplus du commerce des bières et spiritueux £. 15.000.000 (375.000.000 fr.)

Vins et commerces accessoires à celui des boissons £. 10.000 000 (250.000.000 fr.)

Total £. 240.000.000 (6.000.000 000 fr.)

(1) Rapport de M. Edgar Harper cité par MM. Rowntree et Sherwell (*The Taxation of the Liquor Trade*, p. 131).

(2) D'après M. Macrosty (*Trusts and the State, a sketch of Competition*, Londres, 1901, p. 149), les neuf dixièmes des débits de boissons de Liverpool sont entre les mains de six ou sept grands brasseurs.

Etant donné la tendance du commerce des boissons à exagérer son importance (1), ces chiffres ne pourraient être acceptés sans discussion s'il s'agissait d'établir l'importance réelle de ce commerce, mais il ne semble pas qu'il y ait de motif de suspecter leur valeur relative et, dès lors, on est autorisé à conclure que la très grande majorité des débits de boissons, les neuf dixièmes environ, sont entre les mains des agents (simples salariés ou commandités) des distillateurs et des brasseurs, de ces derniers principalement, et que les intérêts du débitant et de l'industriel s'identifient d'une façon complète dans la généralité des cas. Pour se faire une idée de la situation économique du commerce de détail, il suffit donc d'examiner celle de la brasserie (2).

D'après un exposé présenté en 1894 à la Chambre des Communes par le chancelier de l'Echiquier (Sir W. Harcourt), les profits réalisés par les brasseurs imposés à

(1) Ainsi, dans un manifeste de protestation contre les intentions présumées du ministère Campbell-Bannerman à l'égard des débitants (*Licensing World* du 2 novembre 1907), le Comité directeur de la « Licensed Victuallers' Central Protection Society » évalue le nombre des personnes occupées dans la fabrication et la vente des boissons et dans les commerces annexes à plus de 2 millions, chiffre manifestement exagéré si l'on considère que le nombre des fabricants (brasseurs et distillateurs) atteint à peine 5.500 et que celui des marchands de toutes catégories ne dépasse guère 140.000. A ce compte, et déduction faite d'un tiers pour la production des matières premières et les commerces annexes, le nombre d'employés par exploitation ressortirait encore à 10. Or, le commerce des boissons est trop morcelé pour comporter une moyenne aussi élevée.

(2) Depuis un quart de siècle, grâce à la liberté dont elle a joui en ce qui concerne le choix des procédés de fabrication, cette industrie n'a cessé de se concentrer de plus en plus : de 21.346 en 1880, le nombre des brasseries est tombé en 1907 à 4.985. Par l'importance de ce mouvement de concentration on peut juger de l'économie réalisée sur le seul chapitre des frais généraux.

l'« income-tax » se montaient alors à 6.316.000 livres (157 millions 900.000 fr.). Dix ans plus tard, pour un nombre un peu inférieur de contribuables, l'ensemble des valeurs taxables s'élevaient à 10.177.000 livres (254 millions 425.000 fr.), soit une augmentation de 61.13 0/0. Pendant cette même période, les profits du commerce en général s'étaient accrus dans une proportion bien inférieure : 13 0/0 seulement. Ainsi, l'accroissement des bénéfices dans la brasserie avait été plus de quatre fois supérieur à la moyenne accusée dans les autres branches du commerce et de l'industrie.

Sans doute il y a eu, depuis cette époque, dans le haut commerce des boissons, un certain nombre de krachs retentissants, et une des plus importantes maisons de brasserie du Royaume-Uni, la maison Allsopp and Son, s'est trouvée, en 1904, dans l'impossibilité de payer aucun dividende à ses actionnaires. Mais il s'agit là de situations exceptionnelles dont la cause résiderait uniquement, selon l'opinion générale, dans une gestion imprévoyante et dans la surcapitalisation.

La prospérité du commerce des boissons, pris dans son ensemble, ressort d'ailleurs avec évidence de l'examen des dividendes distribués par les sociétés de brasserie et de distillerie.

D'après M. G. B. Wilson (1), l'ensemble de leurs capitaux s'élevait en 1903 à £ 180.255.000 (4.506.375.000 fr.) savoir :

Obligations . . . £ 82.370.000 (2.059.250.000 fr.)

Actions de préférence £ 53.575.000 (1.339.375.000 fr.)

Actions ordinaires. £ 44.310.000 (1.107.750.000 fr.)

(1) Etude sur la situation financière du commerce des boissons, publiée par le *Daily News* (6 avril 1904).

donnant respectivement pour cent, en intérêts ou dividendes :

Obligations	de 3 à 7 (en moyenne 4.3)
Actions de préférence. . .	de 4 à 8 (en moyenne 5.0)
Actions ordinaires. . . .	de 5 à 20 (en moyenne 9.6)

Les actions ordinaires doivent surtout appeler l'attention parce que c'est sur elles que se condense la plus grande partie du profit industriel et commercial. A cet égard, les chiffres ci-après, qui représentent la moyenne des dividendes distribués de 1899 à 1904 par six grandes compagnies, sont suggestifs ;

Tamplin and Sons	12.33
Philipps and C°	14.75
Bristol (George and C° Ltd.) . .	18.25
A. Guinness, Son and C° (1) . .	19.83
Mitchells and Butlers	20.00
Threefalls, Ltd	20.10 (2)

La conclusion de M. Wilson est que le chiffre des dividendes distribués par l'ensemble des sociétés envisagées, y compris celles dont les affaires sont mal gérées, qui ont subi des pertes fortuites ou dont le capital est en partie fictif (3) atteignent une moyenne de 10 pour cent. On aurait assurément de la peine à trouver une

(1) Les actions ordinaires de cette société, dont la valeur nominale est de £ 100, étaient cotées 570 au début de mars 1908.

(2) Les trois dernières représentent à elles seules un capital de 12 millions de livres (300 millions de francs).

(3) On a cité le cas d'une fusion opérée entre trois grandes brasseries dont le capital s'élevait au total de £ 3.389.000 (84.725.000 fr.) avant leur réunion et qui, en se fusionnant, portèrent l'actif social à £ 8.593.000 (214.825.000 fr.), l'augmentant ainsi d'un trait de plume de plus £ 5.000.000, exactement de 130.000.000 fr. (Rowntree et Sherwell, *The Taxation of the Liquor Trade*).

autre industrie ou un autre commerce réalisant, dans son ensemble, des bénéfices plus élevés.

Cette prospérité est due en grande partie à la concentration des entreprises. Si l'Angleterre, à cause surtout de sa liberté douanière, n'offre à la formation des trusts proprement dits qu'un terrain médiocre, l'esprit d'association de ses habitants et l'abondance des capitaux fournit aux sociétés par actions les éléments d'un développement remarquable et les compagnies de brasserie et de distillerie sont de celles qui jouissent du meilleur crédit. Sur 203 sociétés dont les actions étaient admises en 1898 à la cote officielle sur le marché de Londres, on comptait 28 brasseries ou distilleries et l'importance de leur capital global dépassait celle de n'importe quel autre groupe industriel ou commercial (1). « Entre 1888 et 1898, dit M. Macrosty, une somme qui n'est pas inférieure à 92 millions et demi de livres sterling a été placée dans les brasseries et les distilleries, y compris, il est vrai, quelques établissements étrangers » (2).

Les avantages ordinaires des grandes entreprises en ce qui concerne la direction, la surveillance, l'emploi de machines perfectionnées, le contrôle des ventes, les procédés de réclame, la maîtrise du marché des matières premières, se retrouvent ici accompagnés de difficultés et d'avantages particuliers. Au point de vue commercial, un des principaux bénéfices que procure un monopole plus ou moins complet consiste dans la suppression d'une foule d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur. Cet avantage est surtout marqué quand les détaillants sont nombreux et, par conséquent, ne font

(1) *The Economist*, 27 août 1898.

(2) *Op. cit.*, p. 129.

chacun qu'un chiffre minime d'affaires. Les risques d'insolvabilité sont alors considérables et il faut à l'industriel ou au marchand en gros une armée d'agents et de voyageurs pour assurer le placement des marchandises et surveiller le crédit des clients. Par là, une bonne part du profit se dissipe. Dans certains genres d'affaires : lingerie, confection, ameublement, l'élimination du petit marchand est possible et, en fait, elle est aujourd'hui en partie réalisée grâce aux grands magasins. Mais il n'en va pas de même dans le commerce des denrées alimentaires. Il s'agit ici, en effet, d'objets d'usage quotidien dont beaucoup, d'ailleurs, ne peuvent se conserver au-delà de quelques jours. Aussi longtemps que la majorité des acheteurs se trouvera empêchée par le manque d'argent ou de temps de s'approvisionner à l'avance ou au loin, le petit boutiquier demeurera un rouage indispensable de la vie économique. Tel est le cas du boulanger, du boucher, de l'épicier, du débitant de boissons. Dans l'impossibilité où ils sont, la plupart du temps, d'éliminer le cabaretier par la concurrence de grands établissements de détail, les brasseurs, les distillateurs et les marchands en gros n'ont qu'un parti à prendre pour diminuer leurs frais et leurs risques, c'est de faire de chaque débit une succursale, de substituer au commerçant autonome un gérant. On sait que c'est à ce but qu'ont tendu tous les efforts des industriels anglais et qu'il est en grande partie atteint à l'heure actuelle.

II

La concentration des capitaux qui, jointe à l'action restrictive de l'Etat, a permis à cette évolution de s'ac-

complir, a engendré des effets non moins remarquables au point de vue politique.

Attaqués par la propagande tempérantiste, l'industrie et le commerce des boissons ont éprouvé de bonne heure la nécessité d'organiser la résistance en groupant tous les intérêts menacés. Mais c'est seulement depuis une vingtaine d'années, grâce aux transformations opérées dans le domaine économique, que ce but a pu être atteint et que l'action politique a pu être engagée avec une réelle efficacité. Désormais, les fabricants et les marchands de boissons n'ont qu'un cri de ralliement : « our trade, our politics ». Il retentit au milieu des luttes électorales d'un bout à l'autre du pays. Toute personne qui sollicite un siège au Parlement ou un mandat local est pressentie par les représentants du commerce des boissons sur l'attitude qu'elle compte adopter à son égard, et ce sont les déclarations du candidat, c'est la confiance que paraissent mériter ses promesses qui dictent leur vote aux commerçants. Chaque année, d'ailleurs, l'*Almanach des brasseurs* a soin de publier une liste des membres de la Chambre des Communes où, en regard de chaque nom, est inscrite l'une des mentions suivantes : favorable, hostile, [douteux (1)]. C'est avec l'une de ces étiquettes que les députés se présentent aux électeurs lors du renouvellement de leur mandat.

Grâce à leur discipline, les cabaretiers dont le nombre dépasse 140.000 y compris les débitants de boissons à emporter dont l'influence, quoique moindre, ne saurait être négligée, constituent une force politique des plus sérieuses. Le déplacement d'un aussi grand nombre de

(1) *The Brewers Almanack for 1907*, p. 35 à 45.

suffrages peut avoir des conséquences décisives sur les résultats d'une élection. Dans leur remarquable livre sur *Le Problème de la Tempérance et la Réforme sociale* (1), MM. Rowntree et Sherwell ont calculé qu'aux élections générales de 1895, si les cabaretiers, qui ont donné en masse leurs suffrages au parti conservateur et unioniste, avaient voté pour les candidats libéraux, ceux-ci eussent gagné 83 sièges et que, dans le cas où chaque débitant eût disposé, outre sa propre voix, de celle d'un ami ou d'un client, hypothèse qui, vu l'influence dont jouit d'ordinaire le débitant de boissons, n'a rien d'in vraisemblable, les conservateurs eussent perdu et les libéraux gagné 152 sièges. Comme, dans la Chambre issue des élections de 1895, la majorité conservatrice et unioniste était seulement de 152 voix, la direction politique fût passée dans les deux cas au parti libéral qui eût disposé dans le premier de 14 voix et dans le second de 152 voix de majorité. Il y a donc gros à gagner pour le parti qui se déclare disposé à servir les intérêts d'une catégorie d'électeurs capable de faire pencher la balance du côté où elle jette le poids de ses suffrages. C'est ce qui faisait dire à Lord Rosebery : « Si l'Etat ne se rend pas promptement maître du commerce des boissons, le commerce des boissons deviendra le maître de l'Etat. »

L'autorité de l'Etat n'est d'ailleurs pas seule menacée ; l'action des pouvoirs locaux peut se trouver, elle aussi, profondément affectée par cette influence, et les débitants de Londres se sont flattés à diverses reprises d'avoir conduit à leur gré les élections du County Council.

Sans doute, la violente campagne menée par les caba-

(1) 4^e édit., p. 105-108, 502 et 510.

retiers aux élections générales de 1906 contre les candidats libéraux n'a pas empêché ceux-ci de triompher. Mais le commerce des boissons a pris une éclatante revanche ; aux élections partielles de 1907 et 1908, il a réussi à faire élire presque tous ses candidats ; c'est à son hostilité que M. Winston Churchill a dû son échec retentissant de Manchester. Le couronnement des efforts du « Trade » a été le rejet du Licensing Bill de 1908.

CHAPITRE IV

CONDITIONS REQUISES POUR LA VENTE AU DÉTAIL DES BOISSONS. — PRINCIPALES RÈGLES DE POLICE. — LICENCES JUDICIAIRES ; DÉLIVRANCE, TRANSFERT, RENOUVELLEMENT. — LE PRINCIPE DE L'AUTORISATION. — L'AUTORITÉ LICENCIANTE.

I. Exigibilité de la licence. — Définition de la vente au détail. — Etablissements réputés impropres à l'exploitation d'un débit. — Personnes incapables. — Temps légal de vente. — Interdictions diverses faites aux débitants. — Infractions. — Pénalités. — Poursuites. — II. Dualité de la licence : licence judiciaire et licence d'accise. — Différentes catégories de « justices'licences ». — Magistrats qualifiés. — Juridiction du premier degré : Juges de paix. — Sessions ordinaires : concessions, transferts de place à place, renouvellements. — Licences provisoires. — Sessions extraordinaires : transferts de personne à personne. — Petites sessions. — Juridiction du deuxième degré : Cours trimestrielles de Comté. — Compétence. — Opposition aux demandes de licences ; son caractère. Voies de recours : appel, « mandamus », « certiorari », « prohibition ». — Enregistrement des licences. — III. Le principe de l'autorisation. — Monopole qui résulte de la possession d'une licence ; sa valeur pécuniaire. — Droit de l'Etat sur cette valeur. — Ce qu'a fait la loi de 1904. — Ce qui reste à faire. — Rôle de l'impôt. — IV. Le pouvoir licenciant. — Raisons qui militent en faveur de sa dévolution à l'autorité judiciaire. — Objections : confusion d'attributions ; difficulté d'un examen approfondi des demandes ; consolidation des licences ; le danger de suspicion pour les magistrats.

I

En principe (1), personne ne peut se livrer à la vente

(1) Il existe encore en effet, en ce qui concerne la vente du vin,

au détail des boissons alcooliques sans une licence de l'administration de l'accise (1), licence dont la délivrance est elle-même subordonnée à la permission de l'autorité judiciaire (35 & 36, Vict., c. 94, sect. 3).

On entend par vente au détail la vente à consommer sur place en toute quantité et la vente à emporter au dessous de certaines limites qui varient suivant la nature des boissons : 4 gallons (2) et demi ou 24 bouteilles d'un quart (3) pour la bière et le cidre ; 2 gallons ou 12 bouteilles d'un quart pour les spiritueux de toute sorte, les vins, les vins de liqueurs et l'hydromel.

Certains établissements sont réputés impropres à l'exercice de la profession de cabaretier. Ce sont d'abord ceux dont la valeur locative est inférieure à une somme déterminée, variable suivant la population des localités : £ 30 (750 fr.) pour les débits de bière, de cidre et de vins ; £ 50 (1.250 fr.) pour ceux de spiritueux, dans les villes de plus de 100.000 habitants ; £ 20 (500 fr.) et £ 30 (750 fr.), dans les villes de 10.000 à 100.000 habitants ; £ 12 (300 fr.) et £ 15 (375 fr.) en tout autre lieu.

Lorsque les juges ne peuvent, d'après les renseignements dont ils disposent, établir avec une certitude suffisante le chiffre de la valeur locative, ils ont la faculté

quelques privilèges qui n'offrent d'ailleurs qu'un intérêt historique. C'est ainsi que les Universités d'Oxford et Cambridge, les bourgeois de St-Albans et la Compagnie des Vinetiers de la cité de Londres sont autorisés à délivrer, en dehors du contrôle de l'administration, un certain nombre de licences.

(1) Cette interdiction est interprétée d'une manière des plus rigoureuses. Ainsi, dans les établissements non licenciés pour avoir une simple pinte d' « ale », le client doit donner l'argent au garçon ; il est interdit de porter l'achat sur la note ou « bill ».

(2) Le gallon vaut 4 lit. 54 environ.

(3) Le quart vaut 1 lit. 43 environ.

d'en ordonner l'évaluation par expert aux frais du pétitionnaire (34 & 35, Vict., c. 94, sect. 47).

Parmi les établissements où la vente à emporter est pratiquée exclusivement, les débits de bière et de cidre sont seuls soumis à la règle de la valeur locative minima.

La loi déclare impropre au commerce des boissons, pendant une durée d'une année, l'établissement dont le tenancier a été deux fois condamné pour avoir donné asile à des malfaiteurs ou à des filles publiques ou dont deux tenanciers successifs ont été privés de leur licence pour une infraction quelconque. Mais afin de sauvegarder les intérêts du propriétaire de l'établissement, la loi exige que toute condamnation prononcée contre l'exploitant lui soit notifiée.

Il est absolument interdit à certaines personnes de tenir un débit de boissons, notamment aux agents de la police et aux individus condamnés pour crime ou pour délits spéciaux.

Les heures d'ouverture des débits de boissons sont variables suivant les localités. Sauf exception, ils sont fermés durant une partie de la journée du dimanche et de celle de la Noël et du Vendredi-Saint (1). En règle générale, ils doivent être fermés en semaine entre 11 heures du soir et 6 heures du matin. Dans certaines villes, on exige leur fermeture le samedi soir un peu plutôt que les autres jours.

Sur la demande des intéressés ou même spontanée-

(1) Dans le district métropolitain de Londres, le temps légal d'ouverture est de 1 heure à 3 heures de l'après-midi et de 6 à 11 heures du soir ; ailleurs, de midi et demie à 2 heures et demie et de 6 à 10 heures.

ment, les juges de paix peuvent autoriser des dérogations à la règle de la fermeture hebdomadaire ou permettre la vente en dehors des heures légales. A Londres, ces autorisations sont accordées par les commissaires de police avec l'approbation d'un des secrétaires d'Etat ou du Lord Maire. En aucun cas, les débits ne doivent être ouverts entre 1 heure et 2 heures du matin.

Parmi les principales règles de police, on peut encore signaler l'interdiction de servir à boire à un constable en service, celle de vendre des boissons alcooliques à un enfant au-dessous de 14 ans, même à emporter, à moins que ce ne soit en récipients clos de la contenance d'une pinte (1) au minimum, de donner à boire ou de livrer des boissons aux personnes en état d'ivresse ainsi qu'à celles qui figurent sur la « liste noire » (2), de tolérer certains jeux dans leur établissement, notamment les dés, la roulette et ceux des jeux de cartes qui ne sont pas de pure adresse.

Les infractions aux lois de licence sont punies de l'amende (5 à 200 livres : 125 à 5.000 francs) et de l'emprisonnement (1 à 6 mois) avec ou sans « hard labour ». Quand le délit est purement fiscal, l'amende est seule applicable ; elle s'accompagne d'ailleurs, dans la plupart des cas, de peines accessoires ; perte de la licence, confiscation des boissons, incapacité de tenir un débit pour une période plus ou moins longue.

(1) 0 lit. 57 environ.

(2) En vertu du « Licensing Act » de 1902, les ivrognes habituels, tels que les a définis l'« Inebriates Act » de 1898, sont inscrits par les soins des magistrats et de la police sur une liste qui est notifiée à tous les débitants de la circonscription. Cette liste porte le nom de « Black list ».

A moins que la loi n'en ait disposé autrement, l'application des pénalités édictées dans l'intérêt de la santé, de la moralité et de l'ordre publics peut être poursuivie par tout citoyen. Si les peines n'ont été établies qu'en vue de la protection des droits individuels, l'action n'appartient qu'aux personnes lésées par l'infraction. En toute hypothèse, ce sont les tribunaux de paix, qui sont compétents, sauf appel aux Cours trimestrielles de Comté (Quartiers Sessions).

II

Comme il a été dit au début de ce chapitre, la délivrance des licences par l'administration de l'accise est subordonnée, dans la plupart des cas, à l'autorisation des magistrats. Cette autorisation, qui légalement porte aussi le nom de licence (justices' licence), est strictement personnelle et ne peut être valablement accordée qu'à la personne qui doit exploiter le débit ; elle ne pourrait être délivrée au propriétaire d'un établissement qui la demanderait dans le but d'en confier l'exploitation à un gérant.

Catégories. — Il existe plusieurs catégories de « justices' licences ». Les bases de la distinction sont l'espèce des boissons vendues et le genre de vente pratiquée dans le débit : vente à consommer sur place ou vente à emporter. Il y a ainsi une douzaine de licences différentes : licence de cabaretier ordinaire qui, autorisant la vente de toutes les boissons soumises à un droit de consommation, permet au titulaire d'obtenir de l'administration de l'accise n'importe quelle licence ; licence de détaillant de bière (1) ; licence de détaillant de cidre et de poiré ;

(1) Cette licence permet de vendre aussi du cidre et du poiré.

licence de détaillant de vin ordinaire ; licence de détaillant de vins doux. Chacune de ces licences peut être délivrée, soit pour la vente à consommer sur place (licence on the premise), soit pour la vente à emporter seulement (off licence). L'autorisation de vendre à consommer sur place emporte de plein droit celle de livrer à emporter (1).

Les marchands de boissons qui veulent exercer dans un même local le commerce de gros et celui de détail (2) sont, en règle générale, dispensés de l'autorisation des magistrats. Il en est de même des personnes vendant des spiritueux exclusivement destinés aux usages médicaux.

Magistrats compétents. — C'est aux juges de paix (3),

(1) Formule de la licence délivrée par les magistrats :

A la session. tenue à le pour la division de dans le (comté, bourg) de

Nous (nombre) des juges siégeant pour la dite division et constituant la majorité

Donnons par la présente à M. l'autorisation de se faire délivrer une licence pour exploiter un (nature du débit).

Le propriétaire de l'établissement pour lequel cette autorisation est délivrée est M

La présente vaudra à compter du jusqu'au

Certifié de notre main,

(signature des juges)

Donné sous le sceau des dits juges,
(sceau du tribunal et signature du greffier).

(2) Il s'agit de la vente à emporter, seule autorisée.

(3) L'institution des tribunaux de paix procède, en Angleterre comme en France, de la nécessité de mettre la justice à la portée des plaideurs et de l'administrer à peu de frais. Mais le « justice of peace » n'est pas seulement un juge comme son collègue français, c'est aussi un agent administratif ; ses attributions s'étendent à la fois à la législation criminelle et civile et à l'administration proprement dite. Le mode de recrutement diffère également beaucoup dans les deux pays. En Angleterre, ils ne sont pas, en général, choisis parmi les hommes de loi, mais dans la gentilhommerie des campagnes. Leurs fonctions sont absolument gratuites, du moins

spécialement réunis à cette fin, qu'est dévolue la mission d'examiner, soit en dernier ressort, soit à charge d'appel, les demandes relatives aux licences.

Ils tiennent une session ordinaire (general meeting) à laquelle sont soumises les questions d'octroi, de renouvellement et de transfert de place à place et des sessions extraordinaires (special sessions) consacrées aux transferts de personne à personne et, exceptionnellement, à certaines demandes de concession.

En principe, tous les juges de paix du bourg ou du comté peuvent être appelés à siéger (1). Mais, tant pour la sauvegarde de leurs justiciables que dans leur propre intérêt, la loi a édicté en matière de licence un certain nombre d'incapacités particulières. Le magistrat qui « possède des actions ou parts d'intérêt dans une brasserie, une distillerie, une malterie ou dans une entreprise de vente au détail de boissons alcooliques établie, soit dans le district où il exerce ses fonctions, soit dans les districts adjacents », est déclaré incapable de connaître de toute affaire de licence (Licensing Act, 1872, sect. 60). En outre, un magistrat ne peut siéger dans une affaire de licence relative à un immeuble dont il est propriétaire, locataire ou même simple occupant ou sur lequel il a

dans les comtés. Ils siègent seuls ou avec un de leurs collègues en cours de petits sessions (Petty Sessions) et, quatre fois l'an, réunis en plus grand nombre, en sessions générales trimestrielles de paix (Quarters Sessions). Ils sont assistés d'un greffier (clerk of the peace) qui prépare et suit les affaires et remplit officieusement les fonctions du ministère public. L'instruction technique du greffier (un avocat ou un solicitor, généralement) supplée au défaut de connaissances juridiques des juges.

(1) Les règles qui président à la désignation des magistrats varient notablement suivant les localités. Il serait sans intérêt de les indiquer.

une hypothèque ou un autre droit réel (même loi, art. 60 et 74).

Sessions ordinaires. — « Dans chaque circonscription, dit l'article 1^{er} de l'« Alehouse Act » de 1828 (9 Geo. IV, c. 61), il sera tenu annuellement une session de juges de paix (qui portera le nom de meeting général annuel) à l'effet de délivrer des licences aux personnes..... qui désirent vendre au détail et pour la consommation sur place (1) des boissons soumises à un droit d'accise..... Il sera loisible aux juges..... d'accorder ces licences..... aux personnes..... qu'en vertu de leur pouvoir discrétionnaire, ils en jugeront dignes. »

Le « Licensing Act » de 1902 (2 Edw., VII, c. 28), article 14, § 1, a décidé que la réunion du meeting général aurait lieu, chaque année, dans la première quinzaine de février. Ce sont les juges de paix eux-mêmes, réunis en petite session, qui fixent la date et le lieu de l'assemblée, et leur décision, qui doit être prise trois semaines à l'avance, au moins, est rendue publique par les soins des constables et du greffier qui la font afficher à la porte des églises, chapelles ou autres édifices publics. Des avis individuels sont en outre adressés aux débiteurs de boissons de la circonscription ainsi qu'à toute personne qui a manifesté l'intention de demander une licence.

Le meeting général est réservé à l'examen des demandes de licences nouvelles ou de transfert et des renouvellements. Dans les deux premiers cas, le pétitionnaire doit comparaître en personne devant les juges s'il n'en est empêché par des motifs légitimes. Pour les demandes en renouvellement, la comparution personnelle n'est

(1) Depuis 1869 (32 & 33, Vict., c. 27, sect. 4 & 5), les débits à emporter sont aussi astreints à l'autorisation préalable.

pas en principe obligatoire, mais les magistrats peuvent l'exiger. Qu'il s'agisse de l'octroi, du transfert ou du renouvellement d'une licence, toute décision doit être prise à la majorité des membres présents. En cas de partage, la demande est rejetée. Toutes les déclarations et dépositions, au cours de l'instance, sont faites sous serment.

Nouvelles licences. — S'il s'agit d'obtenir une licence pour un nouveau débit, le pétitionnaire doit adresser, trois semaines au moins à l'avance, aux administrateurs de la taxe des pauvres de la paroisse où l'établissement sera installé et au greffier de la justice de paix une demande écrite indiquant la ou les licences pour lesquelles il postule et la situation du local où le commerce des boissons doit être exercé. S'il s'agit d'un débit à consommer sur place, un plan détaillé doit être joint à la demande déposée au greffe. Deux dimanches consécutifs, une copie de cette requête est affichée à la porte de l'établissement où doit être ouvert le débit et une autre à la porte de l'église. Enfin, à une date fixée par les juges, la demande est publiée dans un des journaux en vente dans la localité.

Jusqu'à la loi du 15 août 1904, la licence n'était jamais valable que pour une année. Aujourd'hui, « les juges peuvent, s'ils le pensent convenable, au lieu d'accorder les nouvelles licences pour une seule année, les délivrer pour un terme plus long, mais qui ne devra pas excéder 7 ans ; dans ce cas, toute demande en confirmation de la licence, à l'expiration de la période fixée, sera considérée comme une demande nouvelle et non comme une demande en renouvellement » (Licensing Act, 1904, sect. 4, subsect. 3, § 1 & 2). Avant l'expiration du terme ainsi fixé,

la licence ne peut être retirée que dans les cas prévus par la loi (Licensing Act, 1904, sect. 4, sub-sect. 5). En retour des avantages accordés aux titulaires de licences pluriannuelles, la loi a donné aux magistrats la faculté de leur imposer telles conditions (prestations pécuniaires, engagements divers) qu'ils jugent propres à assurer l'ordre dans les débits, à protéger la santé et la moralité publiques et à faire bénéficier la communauté du surcroît de valeur résultant pour l'établissement du privilège conféré, sous la réserve, toutefois, que dans l'estimation de cette plus-value, en ce qui concerne « les hôtels ou autres établissements dans lesquels les profits ne dérivent pas uniquement de la vente des boissons alcooliques, cette part des profits n'entrera pas en ligne de compte » (Licensing Act, 1904, sect. 4, sub-sect. 2, § 2). Les sommes mises à ce titre à la charge des débitants sont perçues de la même façon que les droits ordinaires de licence, c'est-à-dire, par les soins des receveurs du Revenu Intérieur.

Transferts de place à place. — Pour le transfert des débits de place à place, les conditions de forme et de publicité sont les mêmes que pour les demandes de nouvelles licences. Mais afin de sauvegarder les intérêts que le transfert pourrait léser, la loi exige que la requête soit notifiée au propriétaire de l'établissement et, dans le cas où il demeure lui-même étranger à la demande de transfert, au titulaire de la licence (Licensing Act, 1872, sect. 50).

Le déplacement des débits peut être autorisé soit d'un point à un autre d'un même district, soit d'un district à un autre, mais seulement dans l'étendue du même comté. En ce cas, ce sont les juges du district où l'établissement

doit être transporté qui sont compétents pour statuer.

Renouvellements. — Pour les demandes en renouvellement de licence, aucune publicité et aucune notification particulière ne sont requises.

La procédure suivie est la même que pour les demandes de concession ou de transfert, mais la comparution personnelle n'est généralement pas exigée. En dehors des cas où la concession de la licence a été faite pour une durée supérieure à un an, en vertu de l'article 4 de la loi du 15 août 1904, le renouvellement doit être demandé chaque année à la session ordinaire, c'est-à-dire dans la première quinzaine de février.

Licences provisoires. — Dans des cas exceptionnels, la licence peut être délivrée à titre provisoire. Il s'agit, par exemple, d'un établissement encore en voie de construction ou d'aménagement à l'époque du meeting général, ou bien les magistrats, après examen d'une demande, ont jugé nécessaire de faire apporter à la disposition ou à l'installation du débit certaines modifications qui ne pourront être achevées avant la clôture de la session ordinaire. Dans ces cas et dans les cas analogues, les magistrats délivrent une licence provisoire qui est ultérieurement transformée en concession définitive.

A l'égard des modifications d'installation, la liberté des propriétaires et des gérants de débits est très limitée. Ils ne peuvent faire, sans l'autorisation des juges, aucun changement de nature à augmenter les facilités données au public pour consommer ou à soustraire davantage les buveurs à la vue du dehors ni modifier les rapports de communication existant entre les salles de consommation et les autres parties de l'établissement ou la voie publique. Si les changements projetés sont assez impor-

tants, les magistrats peuvent considérer le débit comme un établissement nouveau et exiger qu'une autre licence soit demandée. A cet égard, l'appréciation des juges est souveraine.

Sessions extraordinaires ou spéciales. — Lors du meeting général, les juges doivent, suivant l'importance de la circonscription, fixer un certain nombre de sessions spéciales (4 à 8) à tenir à intervalles réguliers dans le courant de l'année. Avis des lieu et date des sessions spéciales est donné aux intéressés de la même manière que pour le meeting général.

L'objet des sessions spéciales est principalement l'examen des demandes de transfert de personne à personne, transferts qui peuvent devenir nécessaires à toute époque par suite d'événements difficiles à prévoir comme les cessions de fonds, ou tout à faits imprévus comme le décès, la maladie, l'état de faillite du titulaire qui le mettent dans l'impossibilité naturelle ou légale de continuer l'exploitation du débit. Au cas où la licence vient à être annulée à la suite d'une infraction, le transfert peut être autorisé à condition qu'il ait lieu avant que la condamnation ne soit devenue définitive. Exceptionnellement, les sessions spéciales sont appelées à autoriser des transferts de place à place ou même à délivrer des licences nouvelles, par exemple, si par suite d'une expropriation pour cause d'utilité publique ou d'un événement accidentel : inondation, incendie, explosion, éboulement, l'immeuble où se trouvait installé le débit vient à disparaître.

Les décisions prises par les sessions spéciales comme celles du meeting général sont valables jusqu'au 5 avril suivant, s'il s'agit de licences annuelles et jusqu'à l'expi-

ration du terme de la concession, s'il s'agit de licences à terme plus long délivrées en vertu de la loi du 15 août 1904.

Petites sessions. — Même lorsqu'elles atteignent le chiffre maximum de 8, les sessions spéciales sont encore séparées par un intervalle trop long pour que, en cas d'événements imprévus, de décès notamment, l'exploitation des débits puisse être poursuivie régulièrement. Aussi la loi a-t-elle donné aux juges de paix siégeant en petites sessions (petty sessions) la faculté d'autoriser provisoirement le transfert des licences dans tous les cas où les sessions spéciales seraient compétentes. Les délais de dépôt de la demande sont réduits au minimum et l'autorisation est donnée par un simple endossement sur la licence. Cette autorisation est valable jusqu'à la plus prochaine session spéciale où le transfert est examiné suivant les formes ordinaires.

Compétence des diverses juridictions en matière de licence. — Le droit d'accorder la concession, le renouvellement ou le transfert d'une licence est absolu quand il s'agit de débits à consommer sur place et ne souffre que peu d'exceptions (1) en ce qui concerne les débits à emporter. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire, qui jusqu'à la loi du 15 août 1904 appartenait exclusivement aux tribunaux de paix, a été, dans un certain nombre de cas, transféré aux sessions trimestrielles de comté (Quarters Sessions) et ne peut, le plus souvent, être exercé que moyennant l'allocation d'une indemnité en cas de rejet de la demande de renouvellement ou de transfert.

(1) La principale est relative aux débits à emporter autres que ceux de bière existant antérieurement au 25 juin 1902. Pour ces établissements, la licence ne peut être refusée que dans les cas spécifiés par la loi, au nombre de quatre.

Les tribunaux de paix statuent souverainement :

1^o Sur toutes les demandes en concession de licence nouvelle ;

2^o Sur les demandes de renouvellement ou de transfert de toutes les licences de vente à emporter et de certaines licences pour la consommation sur place (débits de vins, débits de toute sorte installés postérieurement à la loi du 15 août 1904 ou même antérieurement, s'il y a eu discontinuité prolongée dans l'exercice du commerce).

Dans tous les autres cas, le pouvoir discrétionnaire des juges du premier degré disparaît au profit des « Quarters Sessions » par lesquelles toute décision de rejet doit être ratifiée (Licensing Act, 1904, sect. 1, sub-sect. 2 ; sect. 9, sub-sect. 1).

Chaque fois qu'un transfert ou un renouvellement susceptible de donner lieu à l'allocation d'une indemnité est refusé, la décision des magistrats doit être motivée et une copie en est délivrée au pétitionnaire évincé, s'il en fait la demande.

Droit d'opposition aux demandes de licences. — Toute personne peut, en son propre nom ou au nom des intérêts dont elle a charge, s'opposer à la concession d'une licence, à son renouvellement, à son transfert d'un lieu à un autre ou d'une personne à une autre, même lorsque l'autorisation n'est demandée qu'à titre provisoire. Les règles de cette procédure d'intervention varient suivant qu'il s'agit de la concession, du transfert ou du renouvellement d'une licence (1). Dans les deux premiers cas,

(1) Il n'est question que des licences annuelles ; en ce qui concerne celles qui ont été accordées pour un terme de plusieurs années, il n'y a pas, à proprement parler, de renouvellement : c'est une concession nouvelle qui doit être demandée à l'expiration du terme.

l'objection peut être élevée à l'audience sans qu'aucun avis préalable ait été donné au pétitionnaire parce que, dans ces hypothèses, le refus d'autorisation a pour résultat le maintien d'un état de choses existant (1).

Il en est autrement en matière de renouvellement ; le débitant qui n'a rien à se reprocher a pu raisonnablement concevoir l'opinion que sa licence serait renouvelée. Il serait peu équitable de mettre une situation acquise à la merci d'une opposition élevée à l'improviste au cours même du débat et contre laquelle le débitant pourrait se trouver momentanément hors d'état de se défendre, alors que son adversaire aurait eu le loisir de préparer de longue main ses arguments. La loi n'a pas voulu qu'il en fût ainsi, et elle exige qu'un avis écrit contenant les motifs de l'opposition soit donné par l'opposant au pétitionnaire sept jours au moins avant l'ouverture de la session (Licensing Act, 1872, sect. 42, sub-sect. 2). Cependant l'opposition formulée sans avis préalable à l'audience n'est pas toujours dépourvue d'effet, car, si elle paraît sérieuse, les magistrats ont la faculté d'ajourner le débat pour permettre au pétitionnaire de préparer ses moyens de défense (Licensing Act, 1874, sect. 26). Dans le cas où l'opposition est formée au cours du débat par un des juges, l'ajournement est obligatoire.

Aucune opposition n'est admise devant la juridiction du second degré si elle n'a été formulée devant les premiers juges (Licensing Act, 1872, sect. 43).

On a longtemps discuté sur le caractère de l'opposition formée par un simple particulier à une demande de licence. Mais la discussion a pris fin depuis que la Cham-

(1) En général du moins ; mais en matière de transferts, la loi aurait dû établir certaines distinctions.

bre des Lords a été amenée à se prononcer à ce sujet.

En 1897, dans une affaire Boutler contre les juges du comté de Kent, la Cour Suprême cassa une décision des « Quarters Sessions » confirmée en appel, où il était dit que l'opposition de la partie privée doit être considérée comme non avenue par le seul fait que l'opposant, régulièrement cité, ne comparaît pas. Au cours des débats, Lord Herschell motivait ainsi la solution à laquelle la Cour devait donner son approbation : « Les personnes qui s'opposent à l'octroi d'une licence ne sont pas, à mon avis, au sens propre de ce terme, parties dans l'instance..... La question n'est pas, le moins du monde, *inter partes*. Les juges ont un pouvoir discrétionnaire absolu pour décider, dans l'intérêt du public, si une licence doit être accordée, et toute personne peut s'opposer à cette concession en se fondant sur l'intérêt public, abstraction faite de tout droit individuel et de tout intérêt particulier. Le pétitionnaire sollicite un privilège ; l'opposant renseigne la Cour, la mettant à même d'exercer avec rectitude son pouvoir d'accorder ou de refuser. Une décision de rejet signifie que le public n'a pas d'intérêt à l'octroi d'une licence ; elle ne signifie nullement que l'opposant a un droit de la voir refuser (1). » Au cours du même procès, Lord Watson traduisait une pensée analogue dans une forme plus brève lorsqu'il définissait l'autorité licenciante : un corps interposé entre les pétitionnaires ou les titulaires de licences et le public pour la protection de ce dernier. Tel est encore son caractère malgré le système de protection organisé par la loi du 15 août 1904 en faveur des débitants.

(1) Rothera, *The Licensing Act*, 1904, p. 11..

Cette action publique ou populaire a son analogue dans le droit électoral français. Aux termes de l'article 19, § 2, du décret organique de 1852, tout électeur inscrit sur l'une des listes de la circonscription peut réclamer l'inscription ou la radiation d'un individu omis ou indûment inscrit. Le réclamant n'agit pas en vertu d'un droit privé ; il exerce une action publique dans un intérêt public, et la question jugée avec ce contradicteur légal se trouve l'être à l'égard de tous (1).

L'action populaire existe en Angleterre dans d'autres cas. C'est ainsi qu'un contribuable peut actionner les juges de paix ou le Conseil communal à raison des dépenses non justifiées faites sur la caisse du comté ou celle du bourg.

Voies de recours contre les décisions rendues en matière de licences. Appel. — La partie qui se juge lésée par une décision relative au renouvellement ou au transfert de personne à personne d'une licence peut faire appel de la sentence des premiers juges devant les « Quarters Sessions ». Mais, ainsi qu'on l'a vu précédemment, l'appel n'est pas recevable quand il s'agit de la concession d'une licence nouvelle ou du déplacement d'un débit. Les juges du premier degré sont alors souverains.

Dans certains cas, le créancier hypothécaire peut, en cas de refus du débiteur, demander le renouvellement de la licence et interjeter appel des décisions qui lui font grief. On admet qu'il en est de même du propriétaire de l'établissement bien que, à son égard, la loi soit muette.

La déclaration d'appel se fait à la personne même des magistrats qui ont rendu le jugement (2). Ceux-ci doi-

(1) Cass. civ., 14 avril 1875.

(2) Le délai est de 5 jours. La déclaration d'appel doit être moti-

vent se présenter devant les « Quarters Sessions » pour soutenir leur décision.

Mandamus. — Les juges régulièrement saisis d'une demande de licence ne peuvent s'abstenir, sous aucun prétexte, de statuer. S'ils s'y refusent, tout intéressé peut obtenir de la Haute Cour un mandement leur enjoignant de prendre une décision.

Contre l'incompétence des juges, il existe deux voies de recours : celle du « *certiorari* » par laquelle la Haute Cour casse les décisions auxquelles auraient pris part des magistrats déclarés incapables par la loi et celle de la « *prohibition* » par laquelle des juges incompetents *ratione loci* peuvent être dessaisis d'une affaire en cours d'instance.

Enregistrement des licences. — Dans chaque circonscription, le greffier de la justice de paix tient un registre où sont consignés tous les renseignements relatifs aux licences : désignation des établissements, noms des propriétaires et titulaires de licences, etc. Toute personne qui possède un droit réel sur l'immeuble où se trouve installé le débit ou même certains droits de jouissance : créancier hypothécaire, usufruitier, locataire principal, peut faire mentionner ses titres sur le registre des licences moyennant un droit minime.

Tel est, dans ses grandes lignes, le système des « justices'licences ».

Les critiques qu'on peut lui adresser se groupent tout naturellement sous deux chefs : le principe même de l'autorisation, l'autorité licenciante.

vée et accompagnée d'un engagement cautionné pris par l'appelant de comparaître et d'acquitter, en cas d'échec, tous les frais du procès.

III

On peut adresser beaucoup de critiques au système de l'autorisation. Quelques-unes, en particulier celle qu'on formule le plus souvent et qui n'est pourtant pas la mieux fondée : l'atteinte portée à la liberté individuelle, l'immixtion de l'Etat dans l'une des manifestations de l'activité économique du pays, ont été envisagées à propos des diverses attitudes susceptibles d'être adoptées à l'égard du commerce des boissons (1). D'autres, notamment celles qui ont trait aux gênes, aux complications de toute espèce qu'implique la licence-autorisation, aux colusions qu'elle peut faire naître entre les particuliers et les agents de l'Etat et à la tentation qu'elle offre au gouvernement de se servir du pouvoir mis dans sa main pour des fins politiques ont été déjà examinées (2) ou le seront au sujet de l'autorité licenciante. Ici, on s'occupera uniquement du monopole qui résulte du système de l'autorisation pour les particuliers investis du droit exclusif de vente, parce que c'est en lui que se trouve la source de la plupart des difficultés qui se sont produites en Angleterre et qui se présenteraient partout où on chercherait à substituer à un régime de liberté commerciale, un système basé sur le principe d'autorisation.

« L'année dernière, écrivait en 1900 le comte Grey, comme on m'avait fait ressortir l'utilité qu'offrirait, pour la population de Broomhill, l'ouverture d'un nouveau débit de boissons, je demandai, en ma qualité de principal propriétaire du district, la licence nécessaire. Les magistrats ayant reconnu que les besoins du public ren-

(1) Introduction, p. 5 et suiv.

(2) Id., *passim*.

daient utile un nouveau débit, accueillirent ma requête. Je pus immédiatement constater qu'en me conférant le privilège d'une licence, l'Etat venait de me faire un don d'une valeur pécuniaire considérable. On me dit, en effet, que si je voulais céder ma licence j'en pouvais retirer tout de suite dix mille livres sterling (250.000 fr.) » (1).

Le prix offert à Lord Grey n'avait rien d'exceptionnel, car la valeur marchande d'une licence ordinaire de cabaretier était évaluée en moyenne à cette époque, suivant les régions, de 150.000 à 250.000 francs, titre nu, ce qui implique pour les établissements favorablement situés des valeurs très supérieures. En 1897, dans une ville d'un comté du Nord, le propriétaire d'une maison assez modeste dont la valeur n'atteignait pas 90.000 francs, sollicita et obtint l'autorisation d'y ouvrir un débit. Aussitôt la licence accordée, un acquéreur se présente et l'immeuble est vendu 612.500 francs, c'est-à-dire avec une plus-value de 525.000 francs (2). C'est qu'en effet lors-

(1) Lettre de Lord Grey au président des « Petty Sessions » de Northumberland, citée par Rowntree et Sherwell (*Public interests or Trade Aggrandisement*, p. 51 et 52).

(2) Les prix extrêmement élevés atteints, dans certains cas, par les licences, ne doivent cependant pas faire illusion, car ils sont dus en partie à la compétition des grands brasseurs. En acquérant un débit, ceux-ci visent principalement à s'assurer un nouveau débouché ; ils ont en vue l'accroissement de gains qu'ils peuvent réaliser en qualité de fabricants et de marchands en gros bien plus que les profits de la vente au détail. Aussi n'est-il pas rare qu'ils consentent à donner d'une licence un prix qui, pour un commerçant ordinaire, ne serait pas rémunérateur. Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner qu'aujourd'hui, au déclin d'une lutte très vive où les grandes compagnies de brasserie se sont disputé avec âpreté les débits convenablement achalandés, on constate une baisse notable de la valeur marchande des licences. Ce qui reste en effet, à l'heure actuelle, de débits indépendants, c'est en grande partie ce que les grosses maisons n'ont pas jugé à propos d'acquérir.

qu'on restreint d'autorité le nombre des concurrents dans un commerce aussi lucratif que celui des boissons, on crée inévitablement au profit des concessionnaires un monopole d'une haute valeur. Il ne pourrait en être autrement que si on avait le moyen d'agir en même temps et dans le même sens sur la consommation. Mais il n'en est pas ainsi. Ce n'est pas que celle-ci ne puisse être comprimée, mais les effets des élévations de droits sont trop incertains pour qu'on puisse espérer établir le parallélisme entre la restriction du nombre des débits et celle des achats faits par leur clientèle. Si on répugne, comme en Angleterre, à adopter le principe du commerce ouvert à tous, il faut se résigner à voir s'élever des monopoles au profit des particuliers qui jouiront de la permission de vendre des boissons. Cet inconvénient est susceptible d'être atténué. Quand l'Etat concède un monopole, il a le droit et même le devoir d'imposer comme prix de cette concession une prestation proportionnée à l'avantage procuré au bénéficiaire. Le principal mérite de la loi du 15 août 1904 est d'avoir mis pour la première fois cette idée en pratique.

Comme on l'a vu plus haut, elle a adopté pour la concession des nouvelles licences un système qui permet à la communauté de recueillir une bonne part de la valeur du privilège conféré par l'autorisation et d'enlever du même coup aux débitants tout prétexte à réclamer une indemnité au cas de refus de renouvellement ; elle permet ainsi aux juges de ne prendre conseil que de l'intérêt public dans l'examen des demandes de licences. Si ceux-ci se montrent quelque peu exigeants dans la fixation des prestations pécuniaires qu'ils sont en droit de réclamer comme prix de la licence, le monopole des débitants

ne présentera plus d'inconvénient sérieux. Sans doute, l'appréciation discrétionnaire laissée aux magistrats à cet égard, donnera lieu à des variations considérables d'un moment à l'autre et d'une circonscription à une autre. Là où les juges auront une haute idée des profits réalisés par les marchands de boissons, le chiffre des prestations sera élevé et inversement. Mais on ne voit pas quelle méthode la loi eût pu imposer aux autorités licenciantes en vue d'uniformiser leurs évaluations et d'en corriger les écarts. Rien n'est variable suivant le temps et suivant le lieu comme la valeur d'un magasin de détail. On ne pouvait guère faire autrement que de s'en rapporter à la discrétion des juges, puisqu'on ne voulait pas s'engager dans une voie susceptible d'assurer à la communauté la valeur intégrale du monopole conféré par la licence. Pour obtenir automatiquement, à toute époque et en tout lieu, le chiffre exact de cette valeur, il aurait fallu permettre aux magistrats licenciants de faire connaître, un certain temps à l'avance, leur intention d'accorder, dans telle ou telle partie de leur circonscription, une ou plusieurs licences nouvelles. La concurrence qui se serait établie entre les candidats eût permis aux juges de fixer le chiffre des prestations au maximum. Mais la loi n'a pas voulu que les agents de l'Etat eussent d'initiative à prendre en matière d'ouverture de débits de boissons, et l'on comprend dans une certaine mesure ce scrupule. Mais en leur refusant une pareille faculté, elle les a exposés à accorder les licences aux premiers venus qui bénéficieront des erreurs qu'ils pourront commettre dans la fixation du chiffre des prestations sans risquer d'en souffrir puisqu'ils auront toujours la possibilité de retirer leur demande ou, s'il s'agit de prestations annuelles, de ces-

ser leur commerce et d'aller s'établir dans un district où on se montrera moins exigeant à leur égard.

Afin de faciliter la tâche des magistrats licenciant, la loi du 15 août 1904 a décidé que tous les renseignements relatifs à la concession ou au renouvellement des licences feraient l'objet de rapports annuels adressés au département de l'Intérieur. De cette manière, on espère donner à cette partie de l'administration une direction plus uniforme et constituer, en même temps, un corps de jurisprudence où les magistrats licenciant pourront trouver, au besoin, des éléments de décision.

On a vu qu'aux termes de l'article 4 de cette même loi, toute demande en renouvellement d'une licence dont la concession est postérieure à sa mise en vigueur doit être considérée comme une demande de licence nouvelle. On a pensé, grâce à cette disposition, éviter le retour des plaintes incessantes et des demandes d'indemnité auxquelles les refus de renouvellement des anciennes licences donnaient lieu. Cette espérance n'est peut-être pas des mieux fondées. L'affirmation maintes fois répétée dans les lois et dans les décisions de Cours de justice que la licence constituait un privilège annuel essentiellement révocable n'a pas empêché par le passé les réclamations appuyées, à défaut de droit, sur une expectative de renouvellement que justifiait, il est vrai, la pratique des magistrats licenciant. Ne peut-on pas craindre que ceux-ci, pour les nouvelles licences comme pour les anciennes, et en l'absence de toute organisation destinée à susciter des concurrences, ne prennent l'habitude de renouveler le privilège de vente au profit des mêmes personnes qui, sous le régime actuel comme sous le précédent, seront ainsi amenées à concevoir une expectative

légitime de renouvellement ? S'il en est ainsi, les difficultés qu'on croit pour toujours écartées reparaitront.

Une des principales réformes consacrées par ce bill, disait M. Balfour, lors de la première lecture du projet qui est devenu la loi du 15 août 1904, est qu'il va mettre fin à l'accroissement de la valeur de monopole « que nos ancêtres eussent été, à coup sûr, mieux avisés de ne pas laisser se produire et que nous devons nous efforcer d'empêcher à l'avenir ».

On vient de voir quelles réserves il convient de faire à cet égard en ce qui concerne les licences concédées à charge de prestations supplémentaires, mais pour les anciennes licences l'affirmation de M. Balfour est encore plus critiquable.

Il n'est nullement démontré, en effet, que la valeur de monopole est arrivée à un point maximum ; elle peut fort bien s'accroître encore, car rien ne prouve que le commerce des boissons ne deviendra pas plus lucratif qu'il n'est aujourd'hui, par suite d'une augmentation de la consommation individuelle, de la croissance normale de la population ou de la baisse du prix des boissons, baisse dont le consommateur ne sera sûrement pas le premier à bénéficier. Il faut donc se montrer réservé dans l'appréciation du résultat probable de la loi de 1904. Elle constitue la première tentative sérieuse de mainmise sur les profits de monopole dont jouissaient les débitants. C'est un mérite incontestable. Mais l'application qu'elle a faite du principe que l'Etat a droit à la pleine valeur du privilège conféré est incomplète, car elle ne concerne que les licences nouvellement concédées, l'infime minorité. Pour les anciennes licences, le problème reste posé et, en reconnaissant le droit à indemnité au profit des débitants

dépossédés, la loi a rendu sa solution beaucoup plus difficile. Mais l'État a toujours la possibilité d'atteindre par des surlaxes cette valeur de monopole dont il a si légèrement aliéné le droit de disposer d'une manière absolue qui lui appartenait jadis. On verra, en étudiant l'assiette et le tarif des licences, que l'impôt est susceptible d'être, sans injustice, notablement augmenté.

IV

Ce n'est pas à l'administration proprement dite, comme dans un grand nombre d'États de l'Union américaine, mais à l'autorité judiciaire qu'a été confiée en Angleterre la mission de statuer sur les questions de licences. On connaît les motifs historiques de ce choix. Il s'agit maintenant d'apprécier sa valeur.

Il n'est pas douteux qu'il y a quelques rapports entre le caractère délibératif d'une Cour de justice et le choix qu'implique entre les personnes qui la sollicitent l'attribution d'une licence. Il ne faut pas oublier d'ailleurs que, dans l'opinion anglaise, l'autorité licenciante a pour rôle d'arbitrer entre les cabaretiers et le public, de départager des intérêts qui sont considérés comme antagonistes et on s'explique qu'on ait confié cette mission à des magistrats. Il ne faut pas oublier non plus qu'il n'existe pas en Angleterre de tribunaux administratifs.

C'est aux juges de paix qu'on s'est adressé parce qu'ils sont à même de connaître les besoins locaux, d'apprécier la moralité des candidats et de peser les garanties que ceux-ci peuvent offrir au point de vue de l'obéissance aux règlements. La loi du 15 août 1904 a consacré une innovation fâcheuse en diminuant le pouvoir des magistrats

locaux au profit des « Quarters Sessions » que leur éloignement des lieux et des personnes rend certainement moins aptes à faire un choix éclairé.

Le système de la délivrance des licences par l'autorité judiciaire a le mérite de réduire au minimum le danger du favoritisme lorsque les magistrats jouissent, comme en Angleterre, d'une indépendance suffisante. Si les autorités exécutives étaient chargées de cette mission, elles ne pourraient éviter le soupçon de partialité, en admettant qu'elles eussent toujours, ce qui n'est guère probable, le courage de résister à la tentation de faire servir leur pouvoir à des fins politiques. Les licences de débitants de boissons représentent, on l'a vu, des sommes considérables ; on se les dispute avec apreté et il eût été imprudent de confier le soin de les accorder ou de les renouveler à des agents ou des comités placés sous la dépendance immédiate du gouvernement. On ne peut qu'approuver la sagesse du Parlement anglais qui s'est toujours refusé à confier à l'administration à laquelle, logiquement, il devrait appartenir, l'exercice d'un pouvoir qu'il eût été trop facile et trop tentant de faire dévier de son but véritable.

On peut enfin faire valoir, en faveur de la compétence des tribunaux en matière de licence, que le règlement de ces sortes d'affaires soulève très souvent des questions de droit privé et que leur solution peut dépendre, dans une certaine mesure, de l'interprétation de conventions particulières pour laquelle l'autorité judiciaire est seule qualifiée. Il en est ainsi notamment des cessions de fonds de commerce auxquelles les transferts de débits sont généralement liés. La fixation et le partage entre les ayants droit des indemnités allouées en exécution de la

loi du 15 août 1904 aux propriétaires ou tenanciers des débits supprimés par voie d'autorité, le règlement des difficultés auxquelles peut donner lieu la répartition entre locataires et bailleurs de la taxe de « compensation », constituent autant d'arguments nouveaux en faveur de la dévolution du pouvoir licenciant aux magistrats.

On a objecté à ce système que l'exercice d'une fonction d'ordre exécutif par l'autorité judiciaire constituait une confusion de pouvoirs inadmissible. C'est là un argument d'ordre théorique auquel on ne doit pas s'arrêter et qui est à peu près sans valeur pour l'Angleterre, étant donné le caractère à la fois administratif et judiciaire des « justices of peace » qui sont un des principaux rouages de la vie publique locale (1). En tous cas, une dérogation aux principes se justifie dans la circonstance par des raisons d'utilité pratique d'une réelle valeur.

Mais l'exercice par les magistrats d'une fonction étrangère à leurs attributions normales est de nature à nuire à la bonne administration de la justice ou, tout au moins, à occasionner des lenteurs préjudiciables aux plaideurs, car ce que les magistrats consacrent de temps à la solution des affaires de licences est autant de soustrait à l'examen des questions proprement judiciaires. Réciproquement, et c'est là assurément le défaut le plus saillant du système, l'examen des demandes de concession, de transfert et de renouvellement de licences risque de n'être pas suffisamment approfondi, vu le petit nombre de jours qui y sont consacrés chaque année. Une ou deux semai-

(1) Il faut noter cependant que depuis la loi de 1888 (51 and 52 Vict., c. 43) un grand nombre des attributions administratives dont jouissaient les juges de paix leur ont été enlevées et que la tendance paraît être de les restreindre encore.

nes, voilà le maximum de temps qu'une juridiction peut donner à ces sortes d'affaires. Il paraît bien difficile que dans un délai aussi bref les juges aient le moyen de se faire une opinion sérieuse sur l'utilité que peut présenter la création d'un débit et le mérite respectif des candidats. Il ne faut pas qu'ils songent à se transporter sur les lieux comme il serait souvent nécessaire ; il n'est même pas bien certain qu'ils aient toujours le loisir d'étudier les plans qui doivent être joints aux dossiers. Force sera, dans beaucoup de cas, qu'ils se décident sur d'assez vagues présomptions ou s'en rapportent à l'avis de personnes étrangères au tribunal qui manquent presque toujours d'impartialité. Les demandes de renouvellement, vu leur grand nombre, ne peuvent être l'objet d'aucun examen sérieux et c'est ainsi que les juges ont été amenés, dès l'origine, à les accueillir presque invariablement. De là la consolidation des licences contrairement au vœu de la loi qui avait entendu leur donner le caractère de concessions révocables *ad nutum*. Cet inconvénient est appelé à s'accroître dans l'avenir, par suite de l'article 4 de la loi du 15 août 1904 qui, comme on l'a vu, permet aux juges de délivrer des licences pluri-annuelles et spécifie en même temps que toute pétition en renouvellement de ces licences sera considérée comme une demande de concession. Si les juges usent du pouvoir que la loi leur a donné, ce qui paraît à beaucoup d'égards désirable, il est à craindre que d'ici à un petit nombre d'années ils ne se trouvent en présence d'une tâche excessive et qu'ils ne soient alors amenés à renouveler systématiquement les concessions, ce qui aurait pour effet de réduire à néant la disposition la plus heureuse de la dernière loi de licence.

Enfin, quelle que soit l'indépendance des magistrats anglais, ils n'en demeurent pas moins exposés au soupçon de favoriser certains intérêts particuliers lorsqu'ils accordent un renouvellement de licence et surtout quand ils autorisent l'ouverture d'un débit. Le législateur l'a si bien compris qu'il a édicté, en cette matière, une foule d'incapacités destinées à les protéger contre la tentation et, plus encore, contre le soupçon de partialité. Mais, quelques précautions qu'on ait déjà prises et qu'on puisse prendre par la suite, ce double danger subsistera toujours. Il est inhérent au système de l'autorisation.

CHAPITRE V

LICENCES D'ACCISE. — LES CATÉGORIES.

L'ASSIETTE.

I. Catégories : « publican's licence », « beer retail », « wine », « beer and wine », « sweets », « cider », « table beer off », « grocer's licences ». — Licences additionnelles, spéciales, d'occasion et provisoires. — Délivrance et validité des licences. — II. Assiette. — Définition de la « valeur annuelle » ; difficulté de l'apprécier. — Licences à taux uniforme ; leurs inconvénients. — Licences graduées. — Défaut de proportion entre le chiffre du loyer et les bénéfices professionnels. — Difficultés particulières qui résultent de la généralisation du « tied house system ». — Incertitude des procédés d'évaluation. — Estimations basées sur la taxe des pauvres. — Manque d'uniformité qui en découle. — L'insuffisance des évaluations officielles décelée par l'application de la loi du 14 août 1904 et par l'examen des prix de vente des débits de boissons.

Une fois en possession de l'autorisation des magistrats, le pétitionnaire doit s'adresser à l'administration de l'Accise pour obtenir le titre définitif qui lui permet de commencer ou de poursuivre son commerce.

Malgré la fusion opérée en 1880, les diverses catégories de licences de détail sont encore assez nombreuses.

Les distinctions que la loi a établies entre elles ont pour base principale la nature des boissons vendues. Dans la plupart des cas, elle distingue en outre entre la

vente à consommer sur place et la vente à emporter, l'autorisation de se livrer à la première emportant d'ailleurs celle de pratiquer la seconde.

La plus répandue des licences de détail est celle qui est connue sous le nom de « publican's licence » (1). C'est la licence complète (full licence) qui autorise la vente à consommer sur place et à emporter de toute espèce de boissons : spiritueux, bière, cidre, vin, etc... Sa création remonte à 1880 ; jusqu'à cette époque, le débitant de spiritueux qui voulait vendre d'autres boissons devait se munir de licences distinctes (2).

En dehors de la licence de « publican », qui est de beaucoup la plus commune, puisque sur un total de

(1) Elle est aussi désignée sous la dénomination de « spirit retail licence » ou d' « innkeeper's licence ».

(2) La licence de cabaretier ordinaire est conçue dans les termes suivants :

Je soussigné (nom de l'agent qui délivre la licence), dûment autorisé par les commissaires du Revenu Intérieur, donne licence par la présente à M...., demeurant à...., paroisse de...., dans le (division administrative) et dont l'établissement porte l'enseigne de...., d'exercer le commerce de débitant de spiritueux dans ledit établissement et d'y vendre au détail spiritueux, vins, vins factices, vins doux, hydromel, bière, cidre et poiré, soit à consommer sur place, soit à emporter, à partir de la date de la présente jusqu'au et y compris le 10 octobre prochain, ledit établissement représentant une valeur locative (effective ou évaluée) de £.. ..

Et je donne en même temps licence au dessusdit de vendre du tabac jusqu'au terme mentionné plus haut, le sieur.... ayant, pour cette licence, acquitté les droits décomptés ci-dessous qui s'élèvent ensemble à la somme de £

Ceième jour de 19..

	£	s.	d.
Débitant de spiritueux			
Marchand de tabacs			
Total			
....., receveur du Revenu Intérieur.			

155.000 licences (1) délivrées chaque année, plus de 90.000 appartiennent à cette catégorie, il en existe un certain nombre d'autres qu'il suffira d'énumérer dans leur ordre d'importance décroissante :

« Beer retail licence », autorisant la vente de la bière et en même temps celle du cidre et du poiré ;

« Wine licence », pour la vente du vin seul ;

« Beer and wine licence », pour celle de la bière et du vin ;

« Sweets licence », pour la vente des vins doux et de l'hydromel ;

« Cider licence », pour celle du cidre et du poiré.

La licence étant délivrée, dans chacune de ces catégories, soit pour la vente à consommer sur place, soit pour la vente à emporter, cela fait, au total, 11 catégories.

Il existe en outre une licence pour la vente de la bière de table (table beer off licence) et (en Irlande et en Ecosse seulement) une autre pour celle des spiritueux à emporter (grocer's licence).

Des licences additionnelles à un commerce de gros peuvent être délivrées pour la vente à emporter par petites quantités ; dans ce cas, l'autorisation des magistrats n'est pas, en général, exigée.

Pour les bateaux de voyageurs où l'on vend des boissons alcooliques et du tabac, pour les cantines militaires et pour les théâtres patentés, cette autorisation n'est pas non plus nécessaire.

Par une anomalie incompréhensible, la vente des boissons alcooliques dans les wagons-restaurants n'est pas imposée.

(1) 155.744 en 1906 ; 154.683 en 1907, non comprises les licences occasionnelles et additionnelles, au nombre de 40.000 environ.

Les licences d'Accise sont délivrées en principe pour l'année entière. Toutefois, moyennant un droit de tant par jour, l'ouverture de débits temporaires peut être autorisée à l'occasion des fêtes publiques, courses, foires et marchés. La durée de validité de ces licences dites « occasionnelles » ne peut en général dépasser six jours et leur concession est subordonnée à la permission des juges de paix siégeant en petites sessions.

On a vu, au chapitre précédent, que les juges peuvent, dans certaines circonstances (établissements en voie de construction, modifications prescrites par les magistrats dans l'aménagement des débits, etc.), délivrer des autorisations provisoires pour la vente des boissons au détail. Dans ces divers cas, l'administration délivre des licences provisoires permettant aux intéressés de commencer ou de continuer leur commerce jusqu'à ce qu'une solution définitive soit intervenue.

A Londres, les licences sont délivrées par les commissaires de l'Accise eux-mêmes ; ailleurs, elles le sont par les contrôleurs ou les receveurs de cette administration. A quelque moment qu'elles aient été délivrées, leur validité expire le 10 octobre suivant et le renouvellement doit en être demandé trois semaines au moins à l'avance. Les commerçants qui n'entreprennent la vente des boissons qu'au cours du 2^e, du 3^e ou du 4^e trimestre de l'année n'ont à acquitter respectivement que les trois quarts, la moitié ou le quart de la licence annuelle.

La licence d'Accise est nulle si elle a été délivrée en l'absence d'une autorisation régulière des juges ; elle devient caduque lorsque le titulaire est condamné pour certaines infractions fiscales ou de police. Dans ce cas cependant, le tribunal qui a prononcé la condamnation peut

décider que, durant les délais d'appel et jusqu'au jugement définitif, la vente des boissons sera continuée.

II

Pour un peu plus des deux cinquièmes des débits de boissons, la licence consiste en une taxe uniforme. Les débits de bière à consommer sur place qui, après ceux de spiritueux, constituent la catégorie la plus nombreuse, sont imposés dans toute l'étendue du Royaume-Uni à raison de 3 livres et 10 shillings (87 fr. 50). Ils acquittent ainsi la même licence au cœur des villes et dans les banlieues, à Londres et dans le dernier des villages. Il en est de même des débits de bière à emporter, sauf en Ecosse (1), de tous les débits de bière et vin, de cidre, de vins ordinaires, de vins doux et de ceux de bière de table.

On peut dire en faveur de ce système qu'il évite les complications auxquelles donnerait lieu l'introduction du principe de la proportionnalité, que le taux de l'impôt est minime puisqu'en général il n'atteint pas quatre livres par an et que d'ailleurs les petits débitants ne se sont jamais plaints sérieusement que le chiffre de leur licence fût exagéré. Il ne paraît pas, en effet, qu'une taxe de 75 à 100 francs puisse être considérée, dans la grande majorité des cas, comme excessive. Mais il n'en reste pas moins que les commerçants dont les affaires ont une certaine ampleur et qui, de ce fait, se trouvent déjà dans une situation avantageuse au point de vue économique, jouissent encore, au regard de l'impôt, d'un nouveau privilège.

(1) Dans une mesure très restreinte, car il n'y a que deux degrés au tarif : au-dessous de 10 livres de valeur annuelle, £ 2, 10 ; 10 livres et au-dessus, 4.4.

Il eût été facile, sans compliquer la tâche de l'administration, d'introduire un peu plus d'équité dans l'assiette des licences en tenant compte par exemple de la population des localités comme on le fait en France pour la patente et la licence. Maintes fois, au Parlement anglais et dans les commissions d'enquête sur les boissons, des propositions ont été faites en ce sens, mais elles sont demeurées sans effet.

Lorsque le chiffre de la taxe n'est pas uniforme pour tous les débits d'une même catégorie, c'est la « valeur annuelle » de l'établissement qui lui sert de base ; tel est le cas pour les licences de cabaretier ordinaire dans toute l'étendue du Royaume-Uni et celles de débitant de spiritueux à emporter en Ecosse et en Irlande.

Aux termes du « Licensing Act » de 1872, il faut entendre par « valeur annuelle » le prix qu'on peut raisonnablement attendre d'un locataire qui acquitte « tous les impôts et toutes les taxes qui lui incombent d'après l'usage, le propriétaire faisant les frais des réparations, de l'assurance et supportant toutes les autres dépenses nécessitées par le maintien des locaux sur le même pied de valeur locative, sans qu'on puisse avoir égard à la plus-value résultant du fait qu'une licence est attachée à l'établissement » (Licensing Act, 1872, sect. 47, subsect. 2) (1).

Dans la pratique, la détermination de la valeur annuelle est très malaisée ; aussi a-t-on pris l'habitude de s'inspirer des évaluations faites pour la perception d'autres taxes. Quelquefois, ce sont les estimations faites pour

(1) Dans cette estimation, on doit faire entrer la valeur de l'habitation et des dépendances : écuries, cours, jardins, vergers, tout ce qui, en un mot, est à l'usage de l'occupant et de sa clientèle.

l'impôt des maisons (*inhabited house duty*) qui servent de guide. Mais ce droit étant lui-même assis sur des éléments d'une appréciation difficile, les imperfections de son assiette se retrouvent dans la licence, si bien qu'en dehors de Londres on tend à substituer à cette base de calcul les estimations faites pour la taxe des pauvres qui sont en général plus exactes (1).

Lorsque Pitt fit adopter par le Parlement la valeur locative comme mode d'assiette de la licence, il était convaincu qu'on ne pouvait asseoir ce droit d'une manière plus équitable, et il présentait cette innovation comme particulièrement favorable aux petits commerçants. La réforme de 1787 constituait un progrès, mais son auteur s'en exagérait certainement les mérites. On ne tarda pas à s'apercevoir en effet de l'imperfection du criterium choisi. On remarquait avec raison que de deux commerçants payant le même chiffre de loyer, l'un fait souvent quatre ou cinq fois plus d'affaires que l'autre et qu'il est par conséquent peu équitable de leur demander la même somme d'impôt. Ce sentiment fut partagé par la Commission des droits d'accise de 1836 et le commerce n'a cessé, depuis cette époque, de réclamer contre ce système.

Pour saisir le bénéfice professionnel, le chiffre du loyer est susceptible de donner des indications utiles, mais on ne peut, sans s'exposer à des mécomptes, s'en rapporter uniquement à lui. S'il est déjà assez douteux que dans un même genre d'affaires les profits soient en relation directe avec l'importance du local professionnel, il n'est que trop certain que, pour des genres d'affaires différents, l'induction tirée du montant du loyer devient

(1) En Irlande ce procédé est consacré par la loi.

à peu près sans valeur. Le plus ou moins de confortable de l'installation qui constitue un des principaux éléments du loyer n'a pas, dans bien des cas, une influence notable sur les ventes ; il faut plutôt considérer la nature et la qualité des boissons vendues, le mode de consommation et, principalement, la situation du débit.

Pour l'assiette du droit proportionnel de la contribution des patentes, le législateur français a tiré un meilleur parti de la valeur locative en décidant que l'impôt serait calculé à raison de tant pour cent de cette valeur. On suit ainsi d'aussi près que possible les variations indiciaires. Le tarif appliqué en Angleterre aux cabaretiers, avec ses 15 compartiments (1), ne permet d'obtenir qu'une vague proportionnalité. Entre deux contribuables appartenant à une même catégorie, un écart de plusieurs centaines et même de plusieurs milliers de francs dans le chiffre des loyers reste sans influence sur le taux de la licence, alors qu'une augmentation ou une diminution de quelques shillings du prix de location peut suffire à provoquer un déclassement qui se traduit par une surcharge ou un dégrèvement de plusieurs livres sterling. Le système anglais est donc beaucoup moins souple que le système français de la patente ; il offre à la fraude une prime élevée.

Les difficultés qui résultent naturellement du mode d'assiette adopté en Angleterre s'y trouvent encore accrues par la pratique du « tied house system » et la pression que les organisations de commerçants s'efforcent d'exercer sur les autorités locales.

Sans doute, aux termes de la loi, il n'y a pas à tenir compte, pour la fixation de la valeur annuelle, de la rede-

(1) V. p. 133.

vance payée par l'exploitant d'une « maison liée ». L'évaluation doit être faite comme s'il s'agissait d'un établissement indépendant. Mais pour qu'il puisse en être ainsi dans la pratique, il faut qu'il existe des termes de comparaison. S'il n'y en a pas, l'estimation sera purement arbitraire. Or, si l'on fait abstraction des grandes villes, ces termes de comparaison font généralement défaut ou sont insuffisants. L'extension du « tied house system » tend à rendre ces difficultés presque insurmontables. Aujourd'hui, la plupart des débits appartiennent à d'importantes maisons de brasserie ou de distillerie qui les louent moyennant une redevance sans relation avec leur valeur réelle et d'ordinaire très faible, en faisant prendre au tenancier l'engagement d'acheter chez elles, à des prix fort supérieurs à la valeur courante, tout ou partie des boissons nécessaires à l'alimentation du débit. Il y a donc là un véritable supplément de redevance sur l'importance duquel le fisc ne peut avoir aucun renseignement précis. Souvent, les brasseurs propriétaires de débits, au lieu de les louer, les font gérer par des agents à leurs gages et, dans ce cas, il est encore plus difficile de se faire une idée de la valeur locative de l'établissement.

Dans l'impossibilité où ils se trouvaient de s'appuyer sur le chiffre des prestations périodiques que les propriétaires exigent de leurs tenanciers, les agents de l'Accise ont été amenés à prendre pour base de la licence des estimations faites dans un tout autre objet et par conséquent défectueuses à ce point de vue. Comme on l'a dit plus haut, c'est aux évaluations faites par les autorités locales pour la taxe des pauvres qu'on a recours de préférence (1).

(1) Mais alors se rencontre une difficulté d'un autre ordre : l'in-

Quelques difficultés que présente l'estimation directe de la valeur des débits, il serait encore préférable de s'y tenir. Il n'est pas possible d'approuver une méthode qui fait dépendre un impôt général d'évaluations dressées en vue de la perception d'une taxe locale. Les estimations des conseils de paroisse et de district, si consciencieuses qu'on veuille les supposer, manquent d'uniformité ; elles ne sont pas comparables d'un lieu à un autre. Ce système doit aboutir et aboutit effectivement à des inégalités choquantes entre les contribuables de localités différentes, ainsi qu'il résulte d'une enquête privée faite en 1904 dans trois comtés du nord de l'Angleterre (1).

L'auteur de cette enquête, M. J. Boves Morrel, d'York, pose en principe que dans les six grandes villes envisagées où l'importance de la consommation alcoolique et les conditions de la vie sociale sont sensiblement les

fluence des commerçants de boissons dans la sphère municipale.

Il existe, entre beaucoup d'autres, une puissante association de débitants, la « Licensed Victuallers' Central Protection Society », dont le siège principal est à Londres, mais qui étend son action dans toute l'Angleterre et qui, depuis quelques années, s'est donné comme mission spéciale la réduction de l'impôt. Elle est dirigée par un groupe de grands brasseurs, dispose d'importantes ressources et d'une sérieuse influence politique, surtout en province où elle a réussi à peupler de ses créatures nombre de conseils locaux rendus ainsi favorables aux intérêts du commerce des boissons.

Grâce au peu de certitude que présentent les méthodes employées pour asseoir l'impôt, le commerce se trouve, à l'égard du fisc, dans une position particulièrement avantageuse. Les associations de débitants disposent en effet d'éléments d'information qui font défaut aux agents de l'administration et qui leur permettent d'attaquer avec succès les évaluations lorsque, par aventure, elles se trouvent supérieures à la réalité.

(1) Rowntree et Sherwell, *The Taxation of the Liquor Trade*, p. 141 et 142.

mêmes, la valeur imposable des débits de boissons par millier d'habitants devrait être représentée par des chiffres très voisins. Or, d'après les relevés officiels, elle varie dans des proportions considérables : elle est deux fois plus élevée à Newcastle (£ 452) qu'à Tynemouth (£ 228), à Scarborough (£ 422) qu'à Middlesbrough (£ 215), près de trois fois plus haute à Durham City (£ 329) qu'à West Hartlepool (£ 124).

En février 1905, l'*Eastern Daily Press* publiait une autre enquête d'où il ressortait que sur les 86 débits de boissons d'une valeur inférieure à 20 livres existant dans les grandes villes de l'Angleterre et du Pays de Galles, la ville de Norwich en possédait à elle seule 72, soit plus des quatre cinquièmes. De semblables anomalies ne peuvent s'expliquer que par la défectuosité du mode d'assiette de la licence. Le résultat de ces insuffisances d'évaluation est de faire porter sur d'autres catégories de contribuables le poids de l'impôt dont certains débiteurs de boissons se trouvent indûment déchargés.

La mise en application de la loi du 15 août 1904 a fait toucher du doigt l'insuffisance de taxation à laquelle conduisent les méthodes actuellement en usage pour asseoir la licence. Elle a permis de mesurer avec quelque précision l'écart existant entre la valeur imposable des débits, telle qu'elle ressortait des estimations officielles et leur valeur réelle ou du moins celle que leur attribuent les propriétaires. Ceux-ci, en effet, s'étaient bien gardés de réclamer contre les évaluations, presque toujours trop basses, tant qu'il ne s'agissait que de payer l'impôt. Mais du jour où on a émis la prétention de prendre les valeurs imposables comme base de calcul des indemnités d'expropriation, les plus vives protestations se sont élevées.

Propriétaires et tenanciers de débits ont offert de démontrer, pièces en mains, que la valeur réelle des établissements était de beaucoup supérieure à l'estimation qu'on en avait faite pour l'impôt des maisons, pour la taxe des pauvres ou pour la licence.

Quelques exemples (1) feront nettement ressortir le défaut de concordance entre les évaluations des deux ordres.

Désignation des établissements	Valeur calculée sur le chiffre de l'impôt local en 1907 £	Indemnité allouée (1908) £
« Ship Argo », Rotherhite.	840	3.000
« Wheatsheaf », —	1.100	4.361
« Colchester Arms », Bermondsey. . .	840	3.550
« Rose and Shamrock », Wandsworth.	920	4.296
« Britannia », Rotherhite.	1.100	5.120
« Rose and Crown », St-Pancras. . . .	1.340	6.482
« White Lion », St-Luke's.	840	4.285
« Golden Fleece », Bermondsey. . . .	1.340	8.598
« Ben Jonson's Head », Cité.	1.160	7.712

En présence d'écarts aussi considérables, il faut bien convenir, si les indemnités accordées n'ont pas été exorbitantes, que la taxation est dérisoire. Alors que la généralité des contribuables a acquitté l'impôt sur le pied du vingtième de la valeur réelle, les propriétaires des débits ci-dessus l'ont acquitté sur le pied du 71^e (Ship Argo), au 102 (White Lion); les deux derniers établissements ne payaient que sur celui du 128^e et du 133^e de la valeur constatée au moment de l'expropriation.

Mais avant l'institution du système de compensation, il n'était pas difficile de se convaincre de l'insuffisance des évaluations administratives par l'examen des prix de

(1) Whittaker, *The Licensing Bill*, p. 67.

vente des débits de boissons qu'on pouvait trouver dans les feuilles commerciales et que la presse politique a plusieurs fois reproduits.

En 1898, le *Daily Chronicle* a relaté un certain nombre de cas typiques. On les consigne ici sous forme de tableau.

Désignation des établissements	Epoque de la vente	Prix de vente	Valeur imposable	
			telle que l'avait fixé l'administrat.	telle qu'elle ressort du prix de vente (1)
« Masonic Hotel », Mark Lane, Liverpool	1896	£ 28.000	£ 130	£ 1.415
« Crooked Billet », Scotswood Road, Newcastle	1896	15.800	400	790
« Ord Arms », Scotswood Road, Newcastle	1898	28.100	113	1.405
« Crown », Lavender Hill	1897	46.850	425	2.342
« Red Lion », Walworth Road, Camberwell	1897	50.000	1.200	2.500
« French Horn and Half Moon », East Hill, Wands- worth	1897	56.000	235	2.800

Dans deux cas seulement, sur les six qui figurent à ce tableau (« Crooked Billet » et « Red Lion »), l'estimation administrative atteint approximativement la moitié de la valeur réelle; dans tous les autres elle est notablement inférieure, variant du cinquième (Crown) au douzième (Ord Arms). Si on fait le total des évaluations officielles et qu'on le compare à celui des valeurs correspondant aux prix de vente, on trouve que les premières ne représentent en moyenne que 22 0/0 des secondes.

On peut remarquer à quel point les estimations varient entre les établissements situés dans les différentes localités. Alors que la valeur annuelle du « Crooked Billet »

(1) A raison de 5 0/0 de ce prix.

de Newcastle était fixée à £ 400, soit un peu plus de la moitié de sa valeur réelle, celle du « Masonic Hotel » de Liverpool, vendu la même année, restait inférieure au dixième de cette même valeur. Mais ce qui est tout à fait surprenant, c'est qu'un écart plus considérable encore puisse être observé entre deux établissements (« Crooked Billet » et « Ord Arms ») situés dans la même ville. Dans ces conditions, le rendement du droit de licence, comme d'ailleurs celui des autres taxes basées sur de semblables évaluations, reste fort au-dessous de ce qu'il devrait être avec ses tarifs déjà insuffisants. Les établissements mentionnés au tableau acquittaient en moyenne £ 40 de droit de licence au lieu du maximum de £ 60 qui aurait dû leur être appliqué si les évaluations avaient été, non pas exactes, mais seulement moins éloignées de la vérité. Pour que le droit de £ 60 fût exigible, il aurait suffi que les évaluations atteignissent, dans l'ensemble, £ 4.200, chiffre intermédiaire entre l'estimation officielle, £ 2.503 et la valeur réelle, £ 11.252 et notablement plus rapproché de la première.

Sans doute, les estimations basées sur les chiffres de vente ne peuvent être considérées comme rigoureusement exactes, car la compétition entre brasseurs pour la possession des débits fait quelquefois monter les prix fort au-dessus du niveau qu'ils atteindraient dans des conditions de concurrence normale. Mais en supposant, ce qui paraît fort douteux, que la majoration due à cette cause puisse atteindre, dans certains cas, un tiers ou même la moitié, il n'en reste pas moins que les évaluations officielles sont fort inférieures à la réalité et qu'aux reproches d'inégalité et d'incertitude déjà faits au mode d'assiette du droit de licence, il faut ajouter celui d'être impuissant à saisir une bonne part de la matière imposable.

CHAPITRE VI

LICENCES D'ACCISE. — LES TARIFS.

I. Chiffre de l'impôt dans les diverses catégories. — Licences fixes : débits de bière, de cidre, de vins. — Licences spéciales : restaurants, hôtels, théâtres. — Licences « six day » et « early closing ».

— II. Le vice originel du tarif anglais : l'inégalité. — Situation défavorable des petits débits par rapport aux grands établissements ; immunité partielle d'impôt dont jouissent ces derniers. — Situation défavorable des débits ruraux par rapport à ceux des centres urbains, de ceux des petites villes relativement à ceux des grandes. — III. L'insuffisance du tarif résultant de la croissance de la population et de la réduction du nombre des débits. — La concentration du commerce de détail ; importance de ce mouvement dans les dernières années du XIX^e siècle ; un temps d'arrêt ; prix élevé atteint par les débits de boissons. — Bénéfice réalisé par les titulaires de licence. — Avantage que les brasseurs ont retiré de la concentration commerciale. — Principaux facteurs de cette concentration : inégalité fiscale ; système des « abandons » ; action restrictive de l'administration ; rachat des débits par les municipalités ; opérations du « County Council » de Londres ; prospérité croissante des grandes compagnies de brasserie due au libre choix des procédés de fabrication et à la baisse des matières premières. — IV. Critique des licences spéciales d'hôtels, de restaurant, de théâtre.

I

Comme il a été dit à propos de l'assiette, les licences peuvent être divisées en deux groupes : celui des licences fixes et celui des licences graduées, le premier comprenant la plupart des débits de boissons alcooliques légères

le deuxième étant constitué, à peu près exclusivement, par les débits de spiritueux.

Les tarifs actuellement en vigueur sont les suivants :

A. — *Licences fixes.*

Les débits de bière à consommer sur place établis d'une façon permanente acquittent, dans toute l'étendue du royaume, une taxe annuelle de 3 livres et 10 shellings (87 fr. 50), les débits d'occasion étant taxés à raison de 1 shelling (1 fr. 25) par journée de vente.

Les débits à emporter de bière forte ne sont soumis, en Angleterre et en Irlande, qu'à un droit d'une livre et 5 shellings (31 fr. 25) (1).

Les débits de vins à consommer sur place sont imposés de la même manière et au même tarif que ceux de bière.

La vente à emporter des vins ordinaires est passible d'un droit de 2 livres et 10 shellings (62 fr. 50) (2).

Les débits de bière et vin acquittent un droit de 4 livres (100 fr.), pour la vente à consommer sur place et de 3 livres (75 fr.), pour la vente à emporter.

Les débitants de vin doux, qu'ils vendent à consommer sur place et à emporter ou à emporter seulement, sont taxés uniformément à raison d'une livre et 5 shellings (31 fr. 25).

Ceux de cidre sont traités pareillement.

Ceux de bière de table n'acquittent qu'un droit de 5 shellings (6 fr. 25).

B. — *Licences graduées.*

Les détaillants de bière forte à emporter sont soumis, en Ecosse, à un tarif spécial qui comprend deux classes :

(1) En Ecosse, cette licence est graduée (V. p. 133).

(2) En Ecosse, il est un peu moins élevé (35 fr. environ).

Etablissements d'une valeur annuelle inférieure à 10 livres, 2 livres et 10 sh. (62 fr. 50);

Etablissements dont la valeur annuelle excède 10 livres, 4 livres et 4 sh. (105 fr.).

Pour tous les débiteurs de spiritueux indistinctement, en Angleterre et pour ceux qui vendent à consommer sur place, en Ecosse et en Irlande, le tarif est le suivant :

Etablissements d'une valeur annuelle inférieure à 10 livres par an., £ 4.10.0 (150 fr.).

Etablissements dont la valeur annuelle est comprise entre :

£ 10 et £ 15.	£ 6.0.0	(150 fr.)
15 20.	8.0.0	(200 fr.)
20 25.	11.0.0	(275 fr.)
25 30.	14.0.0	(350 fr.)
30 40.	17.0.0	(425 fr.)
40 50.	20.0.0	(500 fr.)
50 100.	25.0.0	(625 fr.)
100 200.	30.0.0	(750 fr.)
200 300.	35.0.0	(875 fr.)
300 400.	40.0.0	(1.000 fr.)
400 500.	45.0.0	(1.125 fr.)
500 600.	50.0.0	(1.250 fr.)
600 700.	55.0.0	(1.375 fr.)

Etablissements dont la valeur annuelle atteint ou dépasse £ 700, £ 60.0.0 (1.500 fr.).

Les débits d'occasion sont taxés à raison de 2 shillings et 6 décimes par jour, soit fr. 3,125.

En Ecosse et en Irlande, la vente des spiritueux à emporter bénéficie d'un tarif réduit qui, dans le premier de ces pays, comprend 7 classes (£ 4.4.0 à £ 13.13.0, soit 105 fr. à 341 fr. 25) et dans le second, 5 classes (£ 9.18.5 à £ 14.6.7, soit 248 fr. à 358 fr. 25) (1).

Pour les restaurants vendant des boissons alcooliques et buffets ou salles de rafraichissements installés dans

(1) Voici le détail des tarifs :

les théâtres (1) ou les stations de chemin de fer, il n'existe pas de tarif particulier ; la loi s'est bornée à fixer un maximum d'imposition inférieur à celui des débits ordinaires : £ 30 (750 francs) pour les restaurants et £ 20 (500 francs) pour les théâtres. En ce qui concerne les hôtels, il y a également un maximum (£ 20), mais il ne s'applique que si la valeur annuelle des locaux spécialement affectés au débit des boissons n'excède pas 25 livres.

Afin d'encourager la fermeture complète des débits le dimanche et de meilleure heure dans la soirée, les jours ordinaires, la loi accorde des réductions d'impôt assez importantes. Lorsque, dans la demande de licence, le débitant a pris l'engagement de tenir son établissement fermé toute la journée du dimanche, il n'acquitte que les six septièmes du droit ordinaire (Licensing Act, 1872, sect. 49, § 3). Il en est de même s'il consent à fermer chaque soir une heure avant l'heure légale (Licensing Act, 1874, sect. 7, § 3). Les deux déductions se cumulant,

Ecosse :

		£ s. d.
au-dessous de £ 10 par an.		4. 4.0 (105 fr. 09)
de £ 10 à £ 20 —		5. 5.0 (131 fr. 25)
20	25 —	9. 9.0 (236 fr. 25)
25	30 —	10. 10.0 (262 fr. 50)
30	40 —	11. 11.0 (288 fr. 75)
40	50 —	12. 12.0 (315 fr. 00)
£ 50 et au-dessus —		13. 13.0 (341 fr. 25)

Irlande :

au-dessous de £ 25 par an.		9. 18.5 (248 fr. 00)
de £ 25 à £ 30 —		11. 0.6 (275 fr. 60)
30	40 —	12. 2.6 (303 fr. 10)
40	50 —	13. 4.7 (320 fr. 75)
50 et au-dessus —		14. 6.7 (358 fr. 25)

(1) Il ne s'agit pas des music-halls qui sont taxés comme des débits ordinaires.

la taxe peut ainsi être abaissée aux cinq septièmes de son taux normal. Ces licences à tarif réduit portent le nom de « six day » et de « early closing licences ». Il n'en est fait qu'un usage assez restreint.

II

En établissant le premier tarif gradué, Pitt avait eu pour objectif le dégrèvement des petits débitants. C'est aussi le but que se proposait M. Gladstone lorsqu'il elabora le tarif actuel. On a vu que la Chambre des Communes crut devoir aller de l'avant dans la voie où le gouvernement s'était engagé et qu'elle ajouta à l'échelle dressée par M. Gladstone un certain nombre de degrés pour mieux saisir les bénéfices des grands commerçants. Tel qu'il sortit du Parlement, le tarif de 1880, malgré de grandes inégalités, pouvait être considéré comme suffisant dans son ensemble. Mais depuis cette époque, la situation économique du commerce des boissons s'est modifiée ; l'importance des établissements s'est considérablement accrue et le ministère Campbell-Bannerman, selon le vœu d'une grosse fraction de l'opinion, avait fait figurer dans son programme le relèvement des droits de licence dont l'insuffisance est manifeste. Avant de parler de cette insuffisance, il convient d'insister sur le défaut originel du tarif de 1880, l'inégalité.

Pour juger de la situation privilégiée dont jouissent, au point de vue de la licence, les établissements d'une certaine importance, il suffira de jeter les yeux sur les deux tableaux ci-après qui offrent, en regard du chiffre de l'impôt, la quotité pour cent que ce chiffre représente par rapport à la valeur imposable moyenne dans chaque catégorie. Le premier tableau se rapporte aux classes 1 à

14 du tarif; le second concerne uniquement la 15^e et comprend ce qu'on peut plus particulièrement appeler les grands établissements. Ils ont été répartis en 9 catégories afin de permettre de suivre la chute du pourcentage.

I

Classes	Valeur imposable	Chiffre de la licence	Taux pour cent de la valeur imposable moyenne
	£	£	
1	Au-dessous de 10	4.10	60.0 (1)
2	de 10 à 15	6	48.0
3	de 15 à 20	8	45.7
4	de 20 à 25	11	48.9
5	de 25 à 30	14	50.9
6	de 30 à 40	17	48.6
7	de 40 à 50	20	44.4
8	de 50 à 100	25	33.3
9	de 100 à 200	30	20.0
10	de 200 à 300	35	14.0
11	de 300 à 400	40	11.4
12	de 400 à 500	45	10.0
13	de 500 à 600	50	9.1
14	de 600 à 700	55	8.5

II

Classe	Valeur imposable	Chiffre de la licence	Taux pour cent de la valeur imposable moyenne
	£	£	
	de 700 à 800		8.0
	de 800 à 900		7.1
	de 900 à 1.000		6.3
	de 1.000 à 1.500		4.8
15	de 1.500 à 2.000	60	3.4
	de 2.000 à 2.500		2.7
	de 2.500 à 3.000		2.2
	de 3.000 à 4.000		1.7
	de 4.000 à 5.000		1.3
	de 5.000 à 6.000		1.1

(1) Sur une valeur moyenne de £ 7.10.

Outre l'inégalité qui résulte, pour les débiteurs appartenant à une même catégorie, d'un mode d'assiette très défectueux, le système anglais aboutit donc, entre les différentes catégories de contribuables, à de nouvelles inégalités qui constituent pour les petits débiteurs une cause d'infériorité dans la lutte qu'ils ont à soutenir contre les grands établissements. Cette inégalité vis-à-vis de l'impôt n'a pas peu contribué à leur faire perdre leur autonomie et à les jeter dans le servage du « tied house system », au profit d'un petit nombre de puissantes compagnies qui distribuent à leurs actionnaires des dividendes de 15 et de 20 0/0.

L'examen du premier tableau permet de remarquer que les débits d'une valeur imposable inférieure à 50 livres (1.250 fr.) acquittent entre 45 et 60 0/0 de droit de licence et que, dans ce groupe, les classes 1 et 5 sont particulièrement surchargées. Or, les débits d'une valeur inférieure à 50 livres étaient, en 1907, au nombre de 51.025, soit plus de la moitié du nombre total (90.310) (1). Les débits des deux catégories supérieures, 50 à 100 livres (1.250 à 2.500 fr.) et 100 à 200 livres (2.500 à 5.000 fr.), qui sont aussi très imposées, sont les deux plus nombreuses et représentent ensemble plus de 27.000 établissements (27.508, en 1907). Le surplus des débits (environ 12.000) jouit d'une situation bien meilleure au regard de l'impôt dont la quotité oscille entre 14 et moins de 1 pour cent de la valeur taxable.

Par suite de l'uniformité du taux de la licence à partir du chiffre de 700 livres (17.500 fr.), l'injustice consacrée par le tarif actuel à l'égard des petits contribuables se trouve accentuée et le fisc est en outre privé de toute

(1) Il ne s'agit, bien entendu, que des débits de spiritueux.

participation à l'accroissement des valeurs imposables.

On mettra en relief l'improportionnalité choquante du droit de licence en faisant remarquer que

100 débits taxés sur une valeur de 16 paient 800 (20.000),

10 débits taxés sur une valeur de 160 paient 300 (7.500),

1 débit taxé sur une valeur de 1.600 paie 60 (1.500).

Sans doute, dans un pays où il existe déjà un impôt sur les bénéfices commerciaux, il n'est pas nécessaire de réaliser dans la licence une proportionnalité rigoureuse. Mais on pourrait souhaiter dans la répartition de cette taxe plus d'équité que n'en comporte le tarif anglais. Aujourd'hui, la licence n'est plus uniquement ni même principalement le prix d'une autorisation. Elle constitue un moyen d'atteindre les profits réalisés dans un genre de commerce déterminé, aussi lucratif pour les particuliers qui l'exercent qu'il est parfois onéreux pour la société. Il faut y chercher une compensation aux charges supplémentaires que l'abus des boissons alcooliques impose à l'Etat ou aux localités, notamment sous forme d'assistance. Dans ces conditions, rien ne saurait justifier la situation de faveur faite aux grands établissements à ces « vaults », à ces « gin palaces », qui déversent chaque jour dans la consommation des flots de spiritueux. Il est tout à fait inadmissible que des débits d'une valeur imposable de 125.000 à un demi-million de francs, comme il en existe une vingtaine à Londres, acquittent seulement de 1 à 0.30/0 de licence, alors que la grande majorité des petits détaillants est taxée à raison de 50 0/0 environ, c'est-à-dire 50 à 150 fois plus.

En 1901, sir Michaël Hicks Beach, chancelier de l'Echiquier, reconnaissait déjà l'urgence d'un remaniement de l'impôt. « L'échelle des droits de licence, disait-

il, à la Chambre des Communes, est anormale.... elle réclame une révision (1). »

Les inégalités du tarif anglais sont tout à l'avantage des débitants des villes. Alors que les modestes auberges de campagne, qui répondent à un besoin légitime, versent parfois, à titre de licence, une somme équivalente à six ou sept mois de loyer, un débit moyen, à Londres, s'en sort avec la valeur d'un mois et un grand bar avec celle d'une semaine de loyer.

Le tableau suivant, qui se rapporte à l'Angleterre proprement dite, à l'exclusion du Pays de Galles, fera ressortir à quel point la situation des débits situés dans les districts ruraux et les petites villes est désavantageuse, au point de vue de la licence.

Localités	Valeur imposable moyenne par établissement (1901)	Taux pour cent de la valeur imposable que représente en moyenne le droit de licence
Districts ruraux.	£ 33	40.5
Villes de :		
moins de 5.000 hab.	48	34.8
5.000 à 10.000.	65	30.1
10.000 à 20.000.	78	27.4
20.000 à 30.000.	96	24.2
30.000 à 50.000.	124	19.3
50.000 à 100.000.	127	20.6
100.000 à 250.000.	143	18.8
250.000 à 500.000.	158	17.9
plus de 500.000.	177	16.7
Londres	385	9.8

On voit par ces chiffres que dans les centres urbains d'une certaine importance (au-dessus de 20.000 hab.), le

(1) *Parliamentary Debates, 4 series*, t. XCV, col. 1261.

taux moyen de la licence est inférieur de moitié à ce qu'il est dans les districts ruraux et que les débits des campagnes paient, proportionnellement, quatre fois plus d'impôt que ceux de Londres (1).

Les vingt mille débits des districts ruraux, dont la valeur vénale est estimée à 12 millions sterling (300.000.000 de francs) acquittent ensemble environ 245.000 £ (6.125.000 fr.) de droit de licence, alors que les cinq mille débits de Londres, qui représentent un capital de près de 42 millions sterling (1.050.000.000 fr.), ne paient que £ 200.000 (5.000.000 fr.) d'impôt, soit un cinquième en moins pour une valeur réelle trois fois et demie supérieure.

III

Après son improportionnalité, le plus grave reproche qu'on puisse adresser au tarif anglais est son immobilité en regard de la plus-value dont les débits de boissons ont bénéficié depuis un quart de siècle sous l'influence de deux causes qui ont agi simultanément : la diminution du nombre des établissements, l'augmentation du chiffre de la population,

Le tableau suivant, emprunté à l'*Almanach des brasseurs* (2), montre bien l'effet de ce double mouvement sur l'achalandage moyen des débits.

(1) Quelques grandes villes accusent, d'ailleurs un taux moyen de licence presque aussi faible que celui de la capitale ; par exemple Newcastle (12.9 0/0) et Manchester (11 0/0).

(2) *The Brewers' Almanack and Wine and Spirit Trade Annual for 1907*, p. 46.

Années	Nombre des licences (Angleterre et Pays de Galles)	Population (Angleterre et Pays de Galles)	Nombre d'habitants par licence
1881	106.941	25.974.000	242
1891	103.620	29.002.000	279
1901	101.227	32.526.000	321
1906	98.842	34.547.000	349

Ainsi, depuis l'époque où le tarif a été établi, la valeur moyenne des débits, estimée d'après l'achalandage, s'est accrue dans la proportion de 44 0/0 ; les droits n'ont pas été modifiés et pourtant, dès 1880, on pouvait les juger insuffisants, tout au moins à l'égard des grands établissements uniformément taxés à £ 60.

Pour ne parler que des débits de spiritueux, il y avait dans le Royaume-Uni, au moment où le tarif actuel a été mis en vigueur, 96.727 licences, soit, pour une population de 35.241.482 habitants, une licence par 365 personnes ; en 1907, le nombre des débits était tombé à 90.310 (diminution : 6.6 0/0) tandis que le chiffre de la population était monté à plus de 43 millions et demi (augmentation : 24 0/0), soit une licence par 482 personnes ; c'est-à-dire que la clientèle éventuelle de chaque établissement s'était accrue de 122 personnes, d'un tiers exactement. La consommation relative de l'alcool n'ayant pas sensiblement varié, il est indéniable que la possession d'une licence de débitant de spiritueux constitue aujourd'hui un privilège d'une valeur pécuniaire beaucoup plus élevée qu'en 1880 et qui, par conséquent, devrait être plus fortement taxé.

Sans doute, depuis 25 ans, le produit de l'impôt s'est accru, mais les augmentations constatées lors des révisions périodiques sont dues à des causes qui n'ont rien de spécial au commerce des boissons. La valeur imposable des débits a participé à la hausse générale des valeurs qui

constitue le mouvement normal dans la plupart des Etats modernes. Malgré une augmentation de près de 300.000 livres, le produit des licences, par rapport à la population, est inférieur aujourd'hui à ce qu'il était en 1880. Cette différence atteint 10 0/0 pour l'Angleterre et le pays de Galles.

Mais il faut revenir, pour les examiner au point de vue des conséquences fiscales, sur l'importance et les causes de cette concentration progressive du commerce de détail dont un aperçu général a été donné au début du chapitre troisième.

On ne saurait dire avec précision à quel moment cette tendance a commencé à se manifester. En 1879, le « Lords Committee on Intemperance » la signalait déjà, mais le mouvement était loin d'avoir l'ampleur qu'il a pris depuis une quinzaine d'années. D'abord limité aux grandes villes (1), il a gagné de proche en proche et aujourd'hui il s'étend à tout le pays.

L'examen des tableaux suivants permettra de se faire une idée de la rapidité de cette évolution dans un intervalle de 10 années.

Le premier concerne l'Angleterre et le Pays de Galles et se rapporte à la période 1894-1904.

Le second s'applique à l'ensemble du Royaume-Uni pour la période 1896-1906.

(1) En 1897, d'après MM. Rowntree et Sherwell (*The Temperance Problem and Social Reform*, 4th édit., p. 84), sur 250 débits installés au centre de Londres, 61 possédaient 3 entrées distinctes, 65 en avaient 4, 18 en avaient 5 et 9 de 6 à 8. Dans un quartier du nord-ouest, sur 76 débits, 17 possédaient 3 entrées, 18 en avaient 4, 13 en avaient 5 et 4 de 6 à 8; le nombre des salles de consommation variait de 4 à 15.

Angleterre et Pays de Galles.

Valeur imposable £	Nombre des débits (1)		Augmen.	Diminut.	Taux pour cent
	1894	1904			
Au-dessous de 10. . .	1.506	749		757	— 50
de 10 à 15. . .	3.966	2.268		1.698	— 43
de 15 à 20. . .	8.459	5.229		3.230	— 38
de 20 à 25. . .	7.194	5.775		1.419	— 20
de 25 à 30. . .	5.118	4.695		423	— 8
de 30 à 40. . .	7.541	7.593	52		»
de 40 à 50. . .	5.863	6.096	233		+ 4
de 50 à 100 . .	12.165	13.903	1.738		+ 14
de 100 à 200 . .	8.011	9.325	1.314		+ 16
de 200 à 300 . .	2.722	3.818	1.096		+ 40
de 300 à 400 . .	1.065	1.939	874		+ 82
de 400 à 500 . .	494	1.114	620		+ 126
de 500 à 600 . .	273	699	426		+ 156
de 600 à 700 . .	137	424	287		+ 209
Au-dessus de 700 . .	440	1.018	578		+ 131
Totaux.	64.954	64.645	7.218	7.527	
Diminution.			309		— 1/2

Royaume-Uni.

Valeur imposable £	Nombre des débits (1)		Augmen	Diminut.	Taux pour cent
	1896	1906			
Au-dessous de 10. . .	9.222	8.117		1.105	— 12
de 10 à 15. . .	7.526	5.668		1.858	— 25
de 15 à 20. . .	11.814	8.063		3.751	— 32
de 20 à 25. . .	8.926	7.330		1.596	— 18
de 25 à 30. . .	6.285	5.814		471	— 7
de 30 à 40. . .	9.226	9.136		90	— 1
de 40 à 50. . .	7.046	7.403	357		+ 5
de 50 à 100 . .	14.413	16.801	2.388		+ 17
de 100 à 200 . .	8.680	10.413	1.733		+ 20
de 200 à 300 . .	2.808	3.939	1.131		+ 40
de 300 à 400 . .	1.129	2.003	874		+ 77
de 400 à 500 . .	529	1.110	581		+ 110
de 500 à 600 . .	298	703	405		+ 136
de 600 à 700 . .	147	420	273		+ 186
Au-dessus de 700 . .	478	1.011	533		+ 112
Totaux.	88.527	87.931	8.275	8.871	
Diminution.			596		— 2/3

(1) Non compris les hôtels, restaurants, etc...

Ainsi, tandis que le nombre total des débits de spiritueux, aussi bien en Angleterre et dans le pays de Galles que dans l'ensemble du Royaume-Uni, ne subissait, dans un intervalle de dix années, aucune variation appréciable, on voyait la proportion des petits débits (au-dessous de £ 25) fléchir d'un quart ou de moitié et celle des grands établissements (au-dessus de £ 400) s'élever entre 100 et 200 0/0. De 1894 à 1904, en Angleterre et dans le Pays de Galles, plus de 7.000 débits d'une valeur imposable inférieure à 25 livres, soit un tiers des établissements de cette catégorie, ont disparu ; le nombre des débits moyens n'a pas beaucoup varié, mais pour toutes les catégories supérieures à 100 livres il y a un accroissement notable qui, à partir de la 11^e classe (£ 300 à £ 400), prend des proportions considérables et atteint 209 0/0 dans l'avant-dernière.

Le tableau suivant donne, par rapport aux chiffres de l'année 1896, les variations éprouvées par période biennale dans les différentes classes de débits groupés en trois catégories correspondant à ce qu'on peut appeler les petits, les moyens et les grands établissements.

Valeur imposable	1896	1898	1900	1902	1904	1906
Inférieure à £ 30.....	100	- 1.41	- 9.15	- 12.74	- 19.02	- 20.06
de £ 30 à £ 400.....	100	+ 0.68	+ 7.66	+ 11.04	+ 15.47	+ 14.76
Supér. à £ 400.....	100	+ 42.07	+ 81.10	+ 111.66	+ 130.41	+ 123.59
Nombre total des débits	100	+ 0.32	+ 0.55	+ 0.93	+ 0.07	- 0.68

Il est à remarquer que depuis deux ou trois ans la diminution du nombre des petits débits et l'augmentation de celui des grands établissements, qui jusqu'alors s'étaient manifestées d'une manière continue, paraissent enrayées. Mais il est probable que ce n'est là qu'un phé-

nomène passager, car la plupart des causes qui ont provoqué cette évolution subsistent, et il est à prévoir que ce mouvement, régressif d'un côté et progressif de l'autre, s'accusera de nouveau.

Pour montrer à quel niveau peuvent s'élever les prix de cession des débits de boissons, il suffira de rappeler quelques-uns des chiffres mentionnés à la fin du chapitre cinquième : pour la « Couronne », 1.171.250 fr. ; pour le « Lion Rouge », 1.250.000 fr. ; pour le « Cor de chasse et la Demi-Lune », 1.400.000 fr. On cite d'ailleurs des chiffres encore plus hauts : par exemple, 2.800.000 fr. pour les « Armes de Liverpool », vendu en 1897.

Dans le dernier volume de son ouvrage sur les conditions de la vie et du travail à Londres, M. Charles Booth signale l'énorme plus-value acquise par les débits de boissons dans la capitale. « Des prix étonnants ont été payés.. 20.000, 30.000 et 40.000 livres très communément ; 50.000, 60.000, 70.000 quelquefois... Les comparaisons qu'on a établies entre les valeurs passées et les valeurs actuelles accusent une progression extraordinaire presque impossible à exprimer en tant pour cent ; par exemple 3.000 livres il y a vingt ans et 27.000 livres l'année dernière (1). »

Il ne faudrait pas croire que ce mouvement de hausse est particulier à Londres ni même qu'il y a affecté plus d'amplitude qu'ailleurs. Si on s'en rapporte à l'estimation faite pour Birmingham par M. Joseph Chamberlain dans un discours prononcé le 14 octobre 1901 (2), la valeur globale des débits de boissons qui, en 1876, ne dépassait pas 900.000 livres (22.500.000 fr.) aurait atteint,

(1) P. 97.

(2) *The Times*, 15 octobre 1901.

25 ans après, 5 millions et demi sterling (137.500.000 fr.).

Tel a été le résultat le plus remarquable de la politique de restriction adoptée en Angleterre à l'égard des débits de boissons. Les lois et la jurisprudence ont favorisé une concentration commerciale dont les titulaires de licences et les grandes compagnies de brasserie ont tiré des bénéfices considérables. Mais l'Etat, créateur de cette plus-value, n'a rien ou presque rien recueilli, puisque le taux de l'impôt est demeuré stationnaire.

Si l'avantage réalisé par les titulaires de licences saute aux yeux, celui des brasseurs n'apparaît pas aussi clairement à première vue, car les prix élevés auxquels ils ont acquis les débits grevent lourdement leur actif. Mais il faut remarquer que la hausse s'étant produite peu à peu ils bénéficieraient de l'énorme plus-value acquise par les premiers débits achetés s'ils voulaient les revendre aujourd'hui ; ils trouveraient là une compensation sérieuse aux sacrifices que les acquisitions ultérieures leur ont imposés. La concentration commerciale possède d'ailleurs par elle-même des avantages qui sont trop évidents pour qu'il soit nécessaire d'y insister : réduction des stocks, économie de loyer, de matériel, de personnel, de frais de toute nature et, grâce à l'insouciance de l'Etat, immunité partielle d'impôt. En 1877, M. Joseph Chamberlain, exposant devant le City Council de Birmingham son plan de municipalisation du commerce des boissons, faisait remarquer que le simple fait de réduire de mille le nombre des débits existants dans cette ville devait procurer, sans aucune gêne pour les consommateurs, une économie de 200.000 livres ; il estimait, en effet, que le loyer, les taxes, l'éclairage, les frais d'entretien et de personnel, l'intérêt des avances et l'amortis-

sement du matériel n'étaient pas inférieurs, en moyenne, à 200.000 livres par établissement. Le raisonnement de M. Chamberlain est critiquable en ce sens qu'il ne tient pas compte des agrandissements, achats de matériel, supplément de personnel et de frais généraux que la répartition entre les débits subsistants de la clientèle des établissements supprimés eût rendu nécessaires. Mais, cette réserve faite, il est incontestable que l'opération se fût traduite par une économie très importante.

Il ne paraît pas douteux que la corporation des brasseurs a retiré de la concentration commerciale des avantages qui, sans être relativement aussi élevés que ceux dont ont bénéficié les titulaires de licences, n'en sont pas moins très appréciables. On verra plus loin qu'à d'autres égards ils ont été particulièrement favorisés et que la baisse ininterrompue du coût de fabrication des bières a apporté dans leur industrie un nouvel élément de prospérité.

La cause primitive de cette concentration dont on vient de voir l'importance n'a rien de spécial au commerce des boissons, car le même phénomène tend à se produire dans presque toutes les branches du commerce de détail. Mais cette tendance se trouve la plupart du temps contrariée par la liberté de la concurrence grâce à laquelle les petites entreprises peuvent mettre à profit certaines circonstances favorables pour regagner le terrain perdu. En Angleterre, tout semble avoir concouru à l'absorption des petits débits par les grands établissements, au remplacement des commerçants autonomes par de simples gérants à la solde des gros brasseurs.

On peut assigner à cette évolution quatre facteurs principaux : la surcharge fiscale, la pratique du système des

« abandonns », aujourd'hui condamnée mais qui a agi puissamment dans le passé, l'action administrative s'exerçant par voie de refus de concession de nouvelles licences ou par voie de rachat des licences anciennes ; enfin, la prospérité croissante des grandes brasseries qui leur a permis de consacrer des sommes toujours plus considérables à l'achat et à l'aménagement des débits. Sur la première de ces causes, il est inutile d'insister : on a vu dans quelles conditions défavorables se trouvent les petits débits par rapport aux grands établissements qui n'acquittent qu'un chiffre infime d'impôt (1).

Le système dit des « abandonns » a été un agent très actif dans l'évolution du commerce des boissons au cours du dernier quart du xix^e siècle. Voici en quoi il consistait : le brasseur qui voulait ouvrir un nouveau débit (généralement un grand établissement) se rendait acquéreur pour une somme relativement minime d'une licence de la dernière catégorie dans la circonscription où il voulait installer le nouveau comptoir ; puis, comme prix de la concession qu'il sollicitait, il offrait aux magistrats licenciants d'abandonner l'ancienne licence. De cette manière, on ménageait l'opinion publique portée à voir dans l'augmentation du nombre des débits la principale cause de l'intempérance. Mais on substituait à un cabaret exigü et sordide un établissement vaste et attrayant, ce qui était un singulier moyen d'enrayer la consommation.

(1) Si on se reporte aux tableaux des pages 136 et 143, on remarque que pour les 7.527 petits débits qui, entre 1894 et 1904, ont fermé leurs portes, le droit de licence représentait en moyenne 50 0/0 de la valeur locative, tandis que pour les 287 débits nouveaux appartenant à la 14^e classe (£ 600 à £ 700) qui se sont installés dans le même laps de temps, la licence ne représentait en moyenne que 8, 5 0/0 et pour les 578 débits de la 15^e classe, beaucoup moins encore.

Cet abus n'est plus possible désormais, grâce aux dispositions de l'article 4, § 2, de la loi du 15 août 1904 qui autorisent les magistrats à mettre comme condition à la délivrance d'une licence nouvelle la prestation d'une somme égale à la plus-value qui doit résulter pour l'établissement de l'octroi même de la licence. Une des sources d'où découlait la valeur de monopole des débits de boissons se trouve ainsi tarie pour l'avenir, plus exactement dérivée au profit de la communauté. Jusqu'à présent, les magistrats ont usé avec fermeté de leur nouveau pouvoir et il est vraisemblable, étant donné l'esprit dont ils sont animés envers le commerce des boissons, qu'ils continueront à le faire (1).

(1) Voici, à titre d'exemple, le chiffre de quelques prestations imposées au cours des 3 dernières années.

1905. Pour une licence de 7 années (cabaret ordinaire) à Avonmouth, £ 2.500 (62.500 fr.).

Pour deux licences annuelles d'hôtelier à Pontypridd, £ 2.000 et £ 3.000 (50.000 fr. et 75.000 fr.) respectivement.

Pour une licence annuelle de cabaretier à Aberaman, £ 10.000 (250.000 fr.).

Pour une licence de 7 années à Grangetown, £ 7.500 (187.500 fr.).

Pour une licence annuelle d'hôtelier à Chesterfield, £ 9.000 (225.000 fr.).

1906. Pour une licence annuelle de cabaretier à Chesterfield, £ 6.500 (162.500 fr.).

Pour une licence de 7 années (cabaret ordinaire) à Bristol, £ 2.000 (50.000 fr.).

Pour une licence de 7 années (cabaret ordinaire) à Grimsby, £ 5.000 (125.000 fr.).

Pour une licence annuelle de cabaretier à Sheffield, £ 3.000 (75.000 fr.).

Pour une licence annuelle de cabaretier au Lower Caerphilly (Glamorgan), £ 4.000 (100.000 fr.).

1907. Pour une licence annuelle de cabaretier à Kensington, £ 5.000 (125.000 fr.).

L'étude de l'action restrictive de l'administration se rattache naturellement à celle du système dit de « compensation » organisé par la loi du 15 août 1904 et qui fera l'objet du prochain chapitre. Mais il faut parler ici d'une forme de restriction usitée avant la mise en vigueur de cette loi et qui, d'ailleurs, est encore parfois pratiquée : la restriction exercée par voie de rachat pur et simple sur les ressources générales des municipalités.

Au cours d'une période de 14 ans (1890-1903), malgré un accroissement considérable du chiffre de sa population, Londres a vu disparaître 552 débits de boissons. Sur ce nombre, 133 ont été fermés par ordre du County Council qui les avait achetés uniquement dans ce but ; l'opération a coûté aux contribuables londoniens 336.750 livres (8.418.750 fr.). Quel en a été le résultat ?

On est d'accord pour reconnaître que la consommation alcoolique de la grande cité n'a pas diminué d'une manière appréciable. Dans ces conditions, le rachat a surtout profité aux débits situés dans le voisinage des établissements supprimés dont la clientèle est venue grossir la leur. Si la politique du County Council a eu quelques bons résultats au point de vue de la police, ces résultats ont été achetés bien cher. Elle eût échappé à toute critique si la ville avait eu la possibilité d'accroître le montant des licences au fur et à mesure de la fermeture des

Pour une licence annuelle de cabaretier au Lower Miskin,
£ 3.000 (75.000 fr.).

Pour une licence annuelle de cabaretier au Lower Caerphilly,
£ 4.500 (112.500 fr.).

Pour une licence annuelle de cabaretier au Higher Miskin,
£ 6.000 (150.000 fr.).

On voit ce que les contribuables auraient gagné si cette politique avait été appliquée vingt-cinq ans plus tôt.

débts. Mais tel n'était pas le cas, car, bien que la presque totalité des droits de licence soit versée au compte de la taxation locale, les municipalités demeurent complètement étrangères au maniement de cet impôt.

Cette politique de gaspillage se poursuit néanmoins. En 1905, à l'occasion de l'élargissement d'une grande voie, la ville dut exproprier un immeuble où se trouvait installé un débit très bien achalandé, à l'enseigne de « Old King's Head ». Le propriétaire de l'établissement demanda à la municipalité l'autorisation de le réinstaller à proximité de son ancien emplacement. Au cours de la discussion à laquelle cette pétition donna lieu, quelques membres du County Council firent valoir en sa faveur que, dans un faible rayon autour de l'immeuble exproprié, il existait deux autres débits et que, dans ces conditions, abandonner l'ancienne licence c'était leur faire cadeau des 30.000 livres qu'elle représentait. « Lorsqu'il y a trois débits à la suite les uns des autres, faisait judicieusement remarquer un des membres du Conseil, il est insensé de dire que la fermeture de l'un d'eux diminuera dans quelque mesure la quantité de boissons consommée. L'élimination d'un des établissements équivaut simplement au transfert de ses affaires à ses deux voisins et on ne voit pas pourquoi les contribuables devraient supporter une charge de 30.000 livres pour un pareil résultat (1). » Malgré ces excellentes raisons, la municipalité décida d'éteindre la licence.

Quelles que soient les intentions dont elle procède, une politique dont l'effet est d'enrichir un petit nombre de particuliers déjà favorisés à tant d'égards aux dépens de la communauté est absolument inadmissible.

(1) *The Tablet*, 25 mars 1905.

Le quatrième et dernier facteur de la concentration du commerce des boissons est la puissance économique croissante des grandes brasseries dont l'une des causes principales réside dans le perfectionnement et le libre choix des méthodes de fabrication et la baisse des matières premières.

Cette période de prospérité a commencé en 1880, à la suite du remaniement de l'impôt des bières (substitution à la taxe qui frappait le malt d'un droit sur le produit fabriqué ; réduction de la licence ; liberté complète dans le choix des procédés de fabrication et l'emploi des sucédanés du malt) (1). Le bénéfice direct que la brasserie a retiré de la suppression d'une foule de formalités et de restrictions extrêmement gênantes, bénéfice que M. Gladstone évaluait à 1 shelling par « quartier » (2) de malt au minimum, n'est rien en comparaison de l'avantage que la levée des interdictions relatives à l'emploi

(1) Une des principales réformes consista dans la suppression des droits sur le malt et le sucre employés en brasserie et du droit de licence proportionnel extrêmement élevé (12 shellings et 6 décimes par baril de 145 litres, soit 15 fr. 625) qui existait alors. On leur substitua : 1° un droit de licence purement nominal d'une livre ; 2° un droit de fabrication sur la bière basé sur le volume et la densité des mouts.

M. Gladstone estimait que la réforme se traduirait par un excédent de recettes de 300.000 livres. Mais, au cours de la discussion, les représentants de la brasserie obtinrent que le droit, qui devait, d'après le projet du gouvernement, être calculé sur la densité de 1055°, le fût sur celle de 1057°. La brasserie obtenait ainsi d'énormes avantages sans rien donner en échange, car chaque degré de densité représentait, sur l'ensemble de la production, 150.000 livres d'impôt. Le bénéfice escompté par M. Gladstone était réduit à néant. Ce n'est que beaucoup plus tard qu'on est revenu, pour le calcul du droit, au chiffre primitif de 1055°.

(2) 254 kilogrammes.

de certaines matières premières lui a procuré indirectement. Grâce à la liberté dont ils jouirent dès lors, les brasseurs purent réaliser des profits à la fois plus hauts et plus réguliers. Le malt était-il cher ? ils pouvaient le remplacer par du sucre ou du glucose ; ceux-ci augmentaient-ils de prix ? ils les délaissaient provisoirement pour le riz ou le maïs. Depuis 1880, la consommation du sucre et du glucose en brasserie a plus que doublé (1). Celle du riz et du maïs, qui était nulle alors, s'est élevée, en 1906, à près de 1.350.000 quintaux tandis que celle du malt diminuait de plus de 1.500.000 quintaux.

A côté de cet avantage dû à une législation plus libérale, il faut en signaler un autre d'ordre exclusivement économique. Depuis 1880, la baisse des matières premières employées en brasserie a été générale et ininterrompue : l'orge a diminué de plus de 30 0/0 (2), le maïs de 28 à 30 0/0 ; le sucre qui, dans la période 1877-1881, valait 22 shellings et 2 pence le quintal, était tombé, en 1897-1901, à 9 shellings et 10 pence. Les brasseurs ont donc bénéficié, depuis 25 ans, d'une réduction d'un tiers, au bas mot, dans le prix d'achat des matières premières, ce qui ne les a pas empêchés de mettre à profit toutes les occasions et notamment la taxe spéciale de guerre établie au moment de la campagne du Transvaal pour diminuer le degré de leurs bières ; avec la quantité de matières premières qu'ils employaient autrefois pour fabriquer quatre barils, ils en font cinq aujourd'hui.

Mais, si les grandes compagnies de brasseries s'en-

(1) 1.320.590 quintaux, en 1880 ; 2.746.615 quintaux, en 1906.

(2) L'orge du pays, qui valait environ 36 shellings en 1880, ne valait plus que 25 shellings en 1900.

richissent au point de pouvoir acheter des centaines de débits et distribuer à leurs actionnaires des dividendes de 18 et de 20 0/0, le consommateur, lui, paie aussi cher qu'il y a vingt-cinq ans une bière de moins bonne qualité. Par un phénomène trop commun, le fabricant et le marchand (deux personnes qui, grâce au « tied house system », peuvent être considérées en Angleterre comme n'en faisant qu'une) ont accaparé tout le bénéfice du progrès économique et des réformes fiscales. Quant au Trésor, par suite de l'indifférence ou de la timidité des pouvoirs publics, il n'en a retiré aucun profit.

IV

Les critiques adressées à l'imposition des débits ordinaires, aussi bien en ce qui concerne le mode d'assiette qu'en ce qui concerne le tarif, s'appliquent également à la licence des hôtels, des restaurants et à celle des buffets établis, soit dans les stations de chemins de fer, soit dans les théâtres.

Un traitement particulier se justifie très bien pour ces établissements dans lesquels le commerce des boissons n'occupe assez souvent qu'une place secondaire. Mais la façon dont cette idée a été appliquée en Angleterre ne peut être approuvée. Au lieu de réduire la licence d'une même quotité de la base au sommet de l'échelle, la loi s'est bornée à dire que le montant de la licence ne devrait en aucun cas excéder 20 livres pour les buffets ou les hôtels et 30 livres pour les restaurants. Ce sont les taux qui, pour les débits ordinaires, correspondent respectivement aux valeurs annuelles de £ 50 (théâtres et hôtels) et de £ 200 (restaurants). Ceux de ces établissements dont

la valeur est inférieure à ces chiffres supportent donc pleinement le poids de l'impôt, tandis que ceux dont la valeur dépasse la limite légale jouissent d'un traitement d'autant plus avantageux qu'ils s'en éloignent davantage.

Pour les 1.500 hôtels munis de licence (1) que comptent l'Angleterre et le pays de Galles, l'ensemble des droits de licence représente environ 4 0/0 du total des valeurs imposables, ce qui n'est certes pas excessif. Mais cette charge, mal répartie, est parfois très lourde : elle s'élève à 27 0/0 pour un quart des établissements, à 13,5 0/0 pour le second, tandis qu'elle n'est que de 8 à 4 0/0 pour le troisième et de 2 0/0 pour le dernier. Ici, comme pour les simples débits, les établissements des grandes villes jouissent, par rapport à ceux des petites localités et des campagnes, d'une situation privilégiée qui se justifie moins bien encore. Ces critiques s'appliquent aux restaurants avec un peu moins de force toutefois, car la limite à partir de laquelle le chiffre de la licence demeure uniforme est sensiblement plus élevé.

On pourrait répéter pour les théâtres ce qui vient d'être dit des hôtels et des restaurants, mais ces établissements sont en trop petit nombre pour qu'il soit nécessaire d'insister sur les déficiences de la licence à leur égard. Il faut remarquer, d'ailleurs, que la vente des boissons alcooliques occupe en général dans les théâtres une place beaucoup plus large que dans les hôtels et les restaurants. Il n'en est pas moins choquant que les modestes théâtres de la plupart des villes de province, qui ne donnent

(1) Une grande quantité d'hôtels n'en sont pas pourvus : « family » ou « temperance hotels », « private hotels », « boarding houses », etc. Ils constituent la majorité.

chaque année qu'un petit nombre de représentations, paient exactement la même licence que les grands théâtres de l'ouest de Londres.

Comme on l'a déjà fait observer, les wagons-restaurants n'acquittent aucun droit de licence en Angleterre. Cette exemption qui, au point de vue du rendement de l'impôt, est sans importance, est difficile à justifier au point de vue de la logique, car les restaurants installés sur bateaux sont imposés.

CHAPITRE VII

LE SYSTÈME DE « COMPENSATION ».

I. Son objet. — Débits auxquels il s'applique. — Tarif du droit de « compensation ». — Réduction de taxe au profit de certains établissements. — Anticipations sur les disponibilités du fonds de « compensation ». — Mode de calcul des indemnités. — Autorité compétente pour en fixer le chiffre. — Répartition entre les ayants-droit. — Défalcations autorisées sur le montant des redevances dues aux propriétaires de débits. — II. Le pouvoir des magistrats licenciant à la fin du XIX^e siècle. — Situation favorable à une refonte du régime des licences. — La loi du 15 août 1904 a consolidé l'ancien état de choses. — Considérations qui militaient en faveur du principe de la « compensation ». — Véritable caractère de la réforme : un impôt-assurance ; inconvénients qu'il présente. — III. Dualisme du but poursuivi par le législateur de 1904. — Conséquences : les déféctuosités de l'impôt insuffisamment atténuées ; inégalités nouvelles ; le mécanisme de l'assurance faussé. — Le loyer comme base de calcul des primes. — Surcharge injustifiable imposée aux débits moyens. — Dégrevements accordés à la base et au sommet de l'échelle. — Résumé des critiques adressées au système de « compensation ». — IV. Ses résultats au point de vue du commerce. — Consolidation des licences. — Hausse de leur valeur marchande. — La fixation des indemnités par les « Quarters Sessions » ; ses conséquences. — Le véritable payeur de la nouvelle taxe : débitant ou consommateur ?

I

Jusqu'à la loi du 15 août 1904, c'était une règle absolue en Angleterre que le refus de renouvellement de la

licence ne créait aucun titre à indemnité, à « compensation », au profit des débitants évincés. Si bien établi que fût ce principe, chaque application qui en était faite était l'occasion de protestations extrêmement vives de la part du commerce.

Or, on a vu que l'un des objets de la loi de 1904 avait été d'assurer progressivement la réduction du nombre des débits et de modifier, quand elle aurait été jugée défectueuse, leur répartition territoriale. Pour parvenir à ce résultat, deux moyens s'offraient : le rachat des débits superflus ou mal situés sur les ressources ordinaires de l'Etat ou des municipalités ; leur suppression pure et simple par voie de refus de renouvellement des licences. Il ne fallait pas songer au premier, beaucoup trop onéreux pour être généralisé. Le second était strictement légal et d'ailleurs conforme à l'usage. Mais le Parlement l'a jugé trop rigoureux ou, plus vraisemblablement, trop dangereux pour sa popularité et il s'est décidé pour un système mixte, le rachat à l'aide d'un fonds spécial alimenté par les cotisations des débitants. Voici, en substance, en quoi consiste le système inauguré en 1904.

En sus de la licence, les cabaretiers acquittent une taxe dite de « compensation » dont le montant varie, suivant l'importance de l'établissement, entre 25 et 2.500 francs et qui alimente, dans chaque comté, une caisse spéciale destinée à payer des indemnités aux propriétaires et aux tenanciers des débits dont la licence est supprimée.

Etablissements auxquels s'applique la « compensation ». — Pour sauvegarder ce qu'on considérait comme les droits acquis des débitants, il suffisait de reconnaître le principe de l'indemnité au profit des commerçants

établis antérieurement au vote de la loi. C'est ce qu'on a fait. A l'égard des autres, on a tenu à affirmer plus énergiquement que jamais la précarité de la licence. Cette volonté a trouvé son expression dans la déclaration que toute pétition en renouvellement serait désormais considérée comme une demande de concession et dans le pouvoir discrétionnaire donné à l'autorité licenciante d'imposer comme prix de la licence telles prestations pécuniaires qu'elle jugerait équitables.

En ce qui concerne les licences anciennes, c'est-à-dire l'immense majorité, le pouvoir de suppression a été retiré aux juges de paix et transféré à une juridiction plus élevée qui ne peut l'exercer que moyennant indemnité. Ce sont les « Quarters Sessions » (1) qui statuent maintenant en dernier ressort sur le renouvellement des licences et, à charge d'appel, sur le chiffre des indemnités ainsi que sur leur répartition entre les ayants droit Licensing Act 1904, sect. 5, sub-sect. 2).

Fonds de « compensation ». — Les sommes nécessai-

(1) Cour inférieure qui, dans chaque comté, bourg ou cité, exerce la juridiction civile et criminelle et qui se compose (dans les comtés) de deux juges de paix au moins. Les « Quarters Sessions » constituent des « courts of record », c'est-à-dire des cours souveraines dont les arrêts ne peuvent, en principe, être attaqués que pour violation de la loi. Elles se réunissent quatre fois par an, savoir : entre le 7 mars et le 22 avril et dans la première semaine qui suit les 24 juin, 11 octobre et 28 décembre. En Angleterre et en Ecosse, le président (chairman) est élu par ses collègues pour une année ou plus, suivant l'usage du lieu. En Irlande, le « chairman » est un homme de loi rétribué. La composition et le fonctionnement des « Quarters Sessions » ne sont pas les mêmes dans les bourgs et les cités que dans les comtés. Pour les affaires de licence, les « Quarters Sessions » ont la faculté de nommer une commission permanente à laquelle elles délèguent leurs pouvoirs.

res au service des indemnités sont fournies par un fonds spécial alimenté par une taxe dite de « compensation » qui, pour les anciens débitants, s'ajoute à la licence et se perçoit en même temps qu'elle.

Les « Quarters Sessions » ou la commission à laquelle elles ont délégué leur pouvoir fixent librement le montant de cette taxe pour leur circonscription dans la limite des maxima ci-après :

Etablissements dont la valeur annuelle est inférieure à :

£ 15.	£ 1
---------------	-----

Etablissements dont la valeur annuelle est comprise entre :

£ 15 et £ 20.	£ 2
20 25	3
25 30	4
30 40	6
40 50	10
50 100	15
100 200	20
200 300	30
300 400	40
400 500	50
500 600	60
600 700	70
700 800	80
800 900	90

Etablissements dont la valeur annuelle est de :

£ 900 ou plus	£ 100
-------------------------	-------

Une déduction uniforme de $\frac{2}{3}$ est accordée aux hôtels. Quant aux débits installés dans les jardins publics, musées, expositions, gares de chemins de fer et aux restaurants, les juges fixent librement le montant de la déduction qui, toutefois, ne peut excéder $\frac{2}{3}$.

Les sommes provenant de la taxe de « compensation » sont portées par les commissaires du Revenu Intérieur au crédit d'un compte spécial ouvert à chaque circonscription de « Quarters Sessions » (1). C'est sur ce fonds et jusqu'à concurrence de ses disponibilités que doivent, en règle générale, être prises les indemnités attribuées aux titulaires des licences dont le renouvellement aura été refusé ou aux autres ayants droit (2). Toutefois, avec l'autorisation du Secrétaire d'Etat de l'Intérieur, les « Quarters Sessions » peuvent, en vue de payer les indemnités nécessitées par la suppression des débits, contracter des emprunts à la garantie desquels les sommes à provenir de la taxe de « compensation » seront affectées. Ces emprunts ne peuvent être faits pour une durée de plus de 15 ans (Licensing Act 1904, sect. 3, sub-sect. 5, paragraphe final).

Calcul des indemnités. — « Lorsque les Quarters Sessions, dit l'article 2, § 1, de la loi du 15 août 1904, refusent le renouvellement (ou le transfert) d'une licence actuellement existante de débit à consommer sur place (3), une somme égale à la différence entre la valeur de l'établissement pourvu de licence et la valeur qu'il aurait s'il

(1) Une des principales innovations consacrées par le « Licensing Bill » de 1908 consistait dans la fusion de ces divers fonds en une seule caisse et l'institution d'une commission permanente de trois membres siégeant à Londres et dont l'action se serait substituée à celle des magistrats locaux pour la répartition des indemnités.

(2) « Dans l'exercice de leur pouvoir....., les magistrats des Quarters Sessions..... auront égard aux disponibilités du fonds de compensation » (Licensing Act, 1904, sect. 4, sub-sect. 5).

(3) Les débits à emporter sont en effet exclus du bénéfice de la « compensation ». Les termes de l'article 4 sont d'ailleurs trop généraux, car tous les débitants à consommer sur place n'ont pas droit à indemnité, par exemple ceux de vins.

en était dépourvu sera payée, à titre de compensation, aux personnes intéressées » (Licensing Act 1904, sect. 2, sub-sect. 2) (1).

A défaut d'accord entre le tribunal et les parties, le montant de l'indemnité est fixé par les commissaires du Revenu Intérieur, sous réserve pour les expropriés d'un appel à la Haute Cour. Les commissaires ont la faculté d'ordonner une expertise dont le coût est, dans tous les cas, supporté par le fonds de « compensation ».

Lorsque le chiffre des indemnités est définitivement arrêté, le tribunal ou, s'il y a lieu, les commissaires du Revenu Intérieur, en opèrent la répartition entre les intéressés : propriétaire de l'établissement, titulaire de la licence, créanciers hypothécaires, etc.

Dans le cas très fréquent où le débitant n'est que l'homme de paille d'un brasseur, il était à craindre que ses intérêts ne fussent complètement sacrifiés. Aussi la loi a-t-elle pris soin de déclarer que l'indemnité à laquelle il aurait personnellement droit ne serait, en aucun cas,

(1) La valeur de l'établissement « pourvu de licence » doit, aux termes du même article, être calculée « comme si la licence était encore soumise aux conditions de renouvellement applicables avant le vote de la loi », c'est-à-dire exposée à toutes les conséquences du pouvoir discrétionnaire des magistrats. Cette valeur sera assurément fort inférieure à la valeur actuelle, car le pouvoir des juges n'était pas alors entravé par la nécessité d'allouer des indemnités. Il est à craindre que cette ventilation ne soit dans la pratique difficile à opérer correctement. Elle fournira, par contre, aux débiteurs un excellent prétexte pour en appeler de la décision des magistrats aux commissaires du Revenu Intérieur, puis à la Haute Cour. Contrairement au vœu de la loi, les « Quarters Sessions » peuvent se trouver privées en pratique du droit de fixer les indemnités. Il était assurément inutile d'encourager, par l'insertion d'une disposition aussi malaisée à appliquer, la tendance qu'ont toujours les expropriés à chicaner sur le chiffre des indemnités offertes par l'Administration.

inférieure à celle qu'il obtiendrait s'il exploitait à son profit exclusif en vertu d'un contrat d'une durée d'une année. Mais il suffira aux brasseurs, pour faire échec à cette disposition, de convertir le traité habituel en simple contrat de salaire. Le tenancier se trouvera ainsi privé de tout droit à indemnité.

Comme le système de « compensation » procure aux propriétaires de débits une sécurité dont ils ne jouissaient pas antérieurement, le Parlement a jugé qu'il convenait de leur faire supporter dans une certaine mesure les charges qui en constituent la contrepartie. C'est pourquoi elle a autorisé les tenanciers (1), nonobstant toute convention contraire, à déduire du montant de leur redevance une quotité de la taxe de compensation d'autant plus élevée qu'il reste moins de temps à courir jusqu'à l'expiration du traité en vertu duquel ils exploitent le fonds de commerce (Licensing Act 1904, sect. 3, subsect. 3) (2).

II

En étudiant l'histoire des licences, on a vu comment

(1) Cette disposition vise particulièrement les débits autonomes ; la précédente concerne au contraire les « maisons liées ».

(2) S'il reste à courir

1 année de bail, la déduction est de	100 0/0
2 — — — —	88 0/0
3 — — — —	82 0/0
4 — — — —	76 0/0
Entre	.
5 et 10 ans, la déduction varie de	70 à 50 0/0
10 et 25 — — — —	45 à 10 0/0
25 et 55 — — — —	7 à 2 0/0
Au-delà de 55 ans, la déduction est de	1 0/0

En aucun cas, la somme à déduire ne peut dépasser la moitié de la redevance due au propriétaire (Licensing Act 1904, sched. II).

s'est développé peu à peu, sous l'influence de l'usage et de la loi, le pouvoir discrétionnaire des magistrats en matière d'ouverture de débits et de renouvellement d'autorisations ; on a noté les attaques multiples qu'il a subies sur le terrain légal, les restrictions qu'il a éprouvées et l'extension qu'il a prise suivant les fluctuations de l'opinion ou des mœurs, la résistance que les intérêts privés n'ont cessé de lui opposer ; on a insisté enfin sur son affirmation catégorique et son exercice régulier dans le dernier tiers du xix^e siècle. En 1891, le principe est posé avec une netteté particulière à la Chambre des Lords, à l'occasion d'un procès demeuré célèbre dans l'histoire des licences.

Les magistrats de Wakefield avaient refusé le renouvellement d'une licence en se fondant sur ce que l'établissement était placé trop à l'écart pour être efficacement surveillé et qu'au surplus il était inutile. Après avoir épuisé tous les degrés ordinaires de juridiction, le débitant évincé porta l'affaire devant la Cour Suprême. Dans le courant des débats, Lord Halsbury, Lord Chancelier, s'exprimait ainsi : « Aux termes mêmes du statut (9 Geo. IV, c. 61), qui nous régit encore, l'octroi d'une licence est expressément laissé à la discrétion des magistrats... Mais, fallût-il raisonner *à priori*, quel motif pourrait-on trouver pour limiter le pouvoir discrétionnaire des juges à l'octroi primitif de la licence ? Il n'est pas contesté que lorsqu'il s'agit d'accorder une licence pour la première fois les magistrats peuvent et même doivent tenir compte des besoins du voisinage, avoir égard à la population du lieu, aux moyens dont les autorités compétentes disposent pour effectuer leurs inspections, etc. Si tel est le pouvoir juridictionnel pour une

attribution originelle, est-il possible de négliger ces considérations quand il s'agit des autorisations subséquentes ? Assurément, il est entré dans les prévisions du législateur que les conditions primitives pourraient se modifier, la population diminuer ou s'accroître. Soutiendra-t-on que bien que la population se soit considérablement accrue... aucune licence nouvelle ne doit être accordée ?... peut-il y avoir quelque chose de plus déraisonnable que de dire que le législateur a donné le pouvoir discrétionnaire en un sens et l'a refusé dans l'autre ? » Discrétion, ajoutait Lord Halsbury, ne veut pas dire caprice ; « le pouvoir discrétionnaire... doit être exercé conformément aux règles de la raison et de la justice et non selon le préjugé personnel » (1).

L'arrêt de confirmation rendu par la Chambre des Lords eut pour résultat de mettre fin aux controverses qui s'élevaient encore de temps à autre sur l'étendue du pouvoir des magistrats licenciant. Désormais, les résistances devaient capituler ou prendre une autre forme ; du prétoire il fallait porter le débat au Parlement. Le gouvernement de M. Balfour a cru devoir le faire en 1904 et on sait comment la question a été résolue. Il reste à examiner la valeur et l'opportunité de la solution adoptée.

Si jamais les circonstances avaient été favorables à une réforme radicale de la législation des débits de boissons et à l'institution d'un régime nouveau, plus avantageux pour le Trésor ou plus propice à la tempérance, c'était assurément à la fin du xix^e siècle. Qu'on dût s'arrêter à l'idée d'un monopole d'Etat, à une municipalisa-

(1) Rothera, *the Licensing Act 1904*, pp. 7-9, *passim*.

tion du commerce de détail, que plus simplement, on voulût inaugurer un système de hautes licences ou d'enchères publiques ainsi que l'avait proposé M. Bruce en 1871, on avait alors le moyen d'éteindre les licences inutiles et de transformer les autres sans trop de frais. Il suffisait, comme le suggéraient MM. Rowntree et Sherwell à la veille de la discussion du Licensing Bill de 1904 (1), d'assigner aux débitants une limite de huit, dix ou quinze ans à l'expiration de laquelle le retrait en masse des licences serait opéré au profit des localités libres, dès lors, d'organiser sur des bases nouvelles la vente des boissons au détail. L'opposition irréductible qu'a rencontrée l'année dernière le projet de M. Asquith montre quelle imprudence on a commise en 1904 en différenciant l'établissement de la « time limit ».

En consacrant le droit à une indemnité ou au renouvellement indéfini d'un privilège qui jusqu'alors avait été considéré comme essentiellement révocable, le Parlement anglais a mis un obstacle très sérieux à la réalisation de réformes qui sont réclamées non seulement par le parti tempérantiste mais par une importante fraction de l'opinion modérée. Aucune modification radicale du régime des licences, aucun essai de veto local ou d'exploitation des débits par des compagnies désintéressées analogues aux « bolags » et aux « samlags » des pays scandinaves n'est plus possible aujourd'hui. Le rachat des licences sur le pied de leur valeur marchande, condition préalable de toute organisation de cette espèce, imposerait aux finances locales une charge telle qu'aucune municipalité ne voudrait se risquer dans cette voie.

(1) « Public Interests or Trade Aggrandisement ? » Londres, 1904.

Telles sont les réflexions que suggère l'abandon du principe de la précarité de la licence, lorsqu'on se place exclusivement, soit au point de vue fiscal, soit à celui de la tempérance. Mais il faut jeter les yeux d'un autre côté.

En face de l'intérêt du fisc, en regard des considérations d'hygiène et de moralité publiques, il y a des intérêts privés dont on a pu, en droit strict, contester la légitimité, mais dont il est impossible de ne pas tenir compte dans la pratique.

Les difficultés en présence desquelles s'est trouvé le Parlement anglais en 1904 ont leur source dans le principe même sur lequel repose la licence, à savoir le pouvoir d'appréciation donné aux magistrats. En concédant une licence, les juges confèrent un monopole ; en la renouvelant ils le confirment et la valeur pécuniaire de la concession tend toujours à s'accroître parce qu'elle paraît d'autant mieux à l'abri des risques futurs qu'elle est de date plus ancienne. A la valeur originelle de la licence, s'ajoute donc une valeur d'expectative qui croît d'année en année par suite des renouvellements successifs dont elle est l'objet. Aussi les magistrats se trouvent-ils dans une position très délicate lorsque, le nombre des débits étant reconnu excessif, il s'agit d'effectuer des suppressions. Quels établissements choisir ? En quelles mains anéantir cette valeur souvent très élevée que représente une licence ? On comprend l'embarras d'un juge mis dans l'alternative de négliger la mission dont la loi l'a chargé ou d'infliger une perte considérable à un commerçant qui s'est toujours strictement conformé à ses obligations, de consommer sa ruine peut-être. Quoi qu'on fasse, on n'empêchera jamais un particulier qui a acquis à prix d'argent le droit d'exercer un commerce de s'en considérer comme

légitime propriétaire. Si on vient lui dire que dans l'intérêt de la société il doit cesser ses affaires, il demandera pourquoi cet intérêt exige que ce soit lui et non pas son voisin qui se retire et, si on émet la prétention de lui ôter sa licence sans lui en payer la valeur, il criera à la spoliation (1).

Bien que peu fondées en droit, puisqu'en achetant un fonds de commerce le débitant n'avait pu ignorer à quels risques il s'exposait, ces réclamations étaient de nature à influencer d'une manière fâcheuse l'action des magistrats licenciants et, notamment, à les détourner de réaliser des suppressions opportunes. C'est sans doute pour ce motif que M. Balfour affirmait qu'en dépit des apparences son projet favorisait la sobriété publique.

Sous un aspect fiscal, le système de « compensation » n'est autre chose, en réalité, qu'une assurance mutuelle obligatoire. En l'organisant, M. Balfour n'a fait d'ailleurs que généraliser un procédé déjà pratiqué par bon nombre de commerçants qui, en vue de se garantir réciproquement contre les risques que le refus de renouvellement de leur licence leur faisait courir, avaient fondé des caisses spéciales. On peut espérer qu'en consacrant le principe de l'obligation la loi du 15 août 1904 aura mis fin aux réclamations causées par l'imprévoyance de certains débitants. Mais cet avantage n'a-t-il pas été acheté trop cher ?

(1) Des plaintes semblables mais beaucoup mieux justifiées s'élèveraient en France si on voulait toucher aux offices ministériels. Ici, l'Etat ne s'est pas contenté de laisser s'établir le monopole privé, il l'a en vérité institué lui-même. Pour un avantage immédiat médiocre, il a aliéné une source considérable de revenus qu'il lui eût été assez facile de dériver à son profit. Ce n'est pas là une des moindres erreurs qu'ait commises au point de vue fiscal le gouvernement de la Restauration.

L'Etat, en se faisant assureur, a implicitement renoncé à un droit qu'il eût été prudent de conserver intact, sauf à en différer l'usage. Qui doit garantir ne peut évincer et l'Etat s'est fait garant. Pour corriger quelques défauts de l'initiative privée auxquels le temps eût sans doute porté remède, il a consenti une série de sacrifices onéreux. On a parlé du plus important ; mais il y en a d'autres. On peut négliger la gratuité du service des primes et des indemnités qui n'impose pas au Trésor une charge très lourde mais pour lequel on aurait dû cependant retenir quelque chose sur les cotisations des intéressés. Parmi les inconvénients d'ordre secondaire du système inauguré en 1904, il faut signaler surtout l'apparence fiscale sous laquelle se présente la taxe spéciale destinée à alimenter le fonds d'indemnité.

On croit avoir démontré, au chapitre précédent, que l'impôt qui frappe les débitants est, dans beaucoup de cas, insuffisant. On aurait pu l'augmenter en 1904 ; on a préféré établir une taxe nouvelle qui a tout l'air d'un impôt et que les contribuables considèrent comme tel mais qui, au lieu d'être affecté aux besoins de l'Etat ou des localités, retourne intégralement sous forme d'indemnités à la source d'où il provient. Avant de s'occuper des intérêts des débitants ou, plus exactement, de quelques grands brasseurs, l'Etat aurait été bien inspiré de songer aux siens, à ceux de la masse des contribuables.

III

Quelque opinion qu'on adopte sur l'opportunité de la réforme de 1904 et sur la valeur du principe qui lui a servi de point de départ, on peut se demander si l'ap-

plication qui a été faite de ce principe ne mérite pas en elle-même certaines critiques.

Les défauts que présente à ce point de vue le Licensing Act de 1904 paraissent procéder d'une source unique : le dualisme de but ; on a voulu, en organisant un système d'assurance, remédier du même coup aux inégalités de l'impôt. Mais la poursuite simultanée de ces deux objectifs a empêché qu'ils fussent atteints complètement l'un ou l'autre : les déficiences de la licence n'ont été atténuées que dans une faible mesure ; d'autre part, le mécanisme de l'assurance s'est trouvé faussé.

Pour constater le premier de ces résultats il suffira de jeter les yeux sur le tableau suivant qui présente, pour chaque catégorie de débits et par rapport à la valeur imposable moyenne, le taux de la licence proprement dite et, en regard, celui de la licence et du droit de compensation cumulés.

Classes	Valeurs imposables £	Pour cent de la valeur imposable	
		Licence seule	Licence et droit de « compensation » cumulés
1	Au-dessous de 10 (1)	60,0	71,8
2	de 10 à 15	48,0	56,0
3	de 15 à 20	45,7	57,1
4	de 20 à 25	48,9	62,2
5	de 25 à 30	50,9	65,5
6	de 30 à 40	48,6	65,7
7	de 40 à 50	44,4	66,7
8	de 50 à 100	33,3	53,3
9	de 100 à 200	20,0	33,3
10	de 200 à 300	14,0	26,0
11	de 300 à 400	11,4	22,9
12	de 400 à 500	10,0	21,1
13	de 500 à 600	9,1	20,0
14	de 600 à 700	8,5	19,2

(1) Sur une valeur moyenne de £ 7.10.

C l a s s e	Valeurs imposables £	Pour cent de la valeur imposable	
		Licence seule	Licence et droit de « compensation » cumulés
15	de 700 à 800	8,0	18,7
	de 800 à 500	7,1	17,6
	de 900 à 1.000	6,3	16,8
	de 1.000 à 1.500	4,8	12,8
	de 1.500 à 2.000	3,4	9,1
	de 2.000 à 2.500	2,7	7,1
	de 2 500 à 3 000	2,2	5,8
	de 3.000 à 4.000	1,7	4,6
	de 4 000 à 5.000	1,3	3,6
	de 5.000 à 6.000	1,1	2,9

Il est incontestable que, dans l'ensemble, les inégalités de l'impôt ont été amoindries. Le fait est surtout frappant si l'on considère, d'une part, les débits de moins de 20 livres et, de l'autre, ceux de 100 à 1.000 livres ; pour les uns et pour les autres la charge se trouve augmentée dans une proportion à peu près égale : 10 à 12 0/0. Mais les débits moyens (25 à 100 livres) ont été traités beaucoup plus rigoureusement, de sorte qu'en atténuant l'inégalité dans certaines catégories on a accentué celle qui existait antérieurement dans des catégories voisines, par exemple dans la classe 7 où la surcharge représente plus de 22 0/0. Mal gradué, insuffisant comme taxe de redressement, que vaut le droit de « compensation » en tant que prime d'assurance ?

Si le chiffre du loyer est défectueux pour le calcul de la licence, il ne l'est pas moins pour celui du nouveau droit. Le choix qu'on en a fait procède apparemment de l'assimilation qu'on a voulu établir entre ces deux taxes. Mais, puisqu'on innovait, on aurait pu faire effort pour trouver mieux. Cette remarque faite, il faut examiner

l'échelle adoptée en rapprochant, comme on l'a fait pour la licence proprement dite, le montant de la taxe de la valeur imposable moyenne afférente à chaque catégorie. Les résultats de ce calcul sont consignés dans la colonne 4 du tableau ci-après.

Classes	Valeurs imposables £	Tarif maximum du droit de compensation £	Taux pour cent de la valeur imposable moyenne
1	Au-dessous de 15.	1	10,0 (1)
2	de 15 à 20	2	11,4
3	de 20 à 25	3	13,3
4	de 25 à 30	4	14,5
5	de 30 à 40	6	17,1
6	de 40 à 50	10	22,2
7	de 50 à 100	15	20,0
8	de 100 à 200	20	13,3
9	de 200 à 300	30	12,0
10	de 300 à 400	40	11,4
11	de 400 à 500	50	11,1
12	de 500 à 600	60	10,9
13	de 600 à 700	70	10,8
14	de 700 à 800	80	10,7
15	de 800 à 900	90	10,6
	de 900 à 1.000		10,5
	de 1.000 à 1.500		8,0
	de 1.500 à 2.000		5,7
	de 2.000 à 2.500		4,4
16	de 2.500 à 3.000	100	3,6
	de 3.000 à 4.000		2,9
	de 4.000 à 5.000		2,2
	de 5.000 à 6.000		1,8

Lorsqu'on examine le tarif du droit de « compensation », il ne faut pas perdre de vue que les chiffres qui y figurent constituent la limite maxima de ce que les « Quarters Sessions » peuvent exiger des débitants comme contribution au fonds d'assurance et que, si les juges

(1) Sur une valeur moyenne de £ 10.

ont la faculté d'abaisser au niveau qu'ils estiment convenable le montant des prestations à fournir, c'est à la condition de ne pas déranger les rapports établis par la loi. Les anomalies qu'ils présentent ne sont donc susceptibles d'aucune correction.

L'une d'elles, déjà signalée plus haut, mérite de retenir l'attention, à savoir la surcharge imposée aux établissements dont la valeur imposable se trouve comprise entre 30 et 100 livres et qui constituent les deux cinquièmes du nombre total des débits. Le montant de la taxe varie pour eux du double au décuple de celle qui s'applique à la base et au sommet de l'échelle. Si la gradation des primes est correctement établie, on doit en conclure que ce sont ces débits qui courent le plus de risques de suppression. Il n'en est rien. Les débits en question représentent la catégorie moyenne dans les villes de moyenne importance. Ce sont ceux qui paraissent mériter le plus de ménagements et il est peu vraisemblable que la politique de restriction qu'on compte poursuivre les vise particulièrement. Les petits débits (audessous d'une vingtaine de livres) semblent au contraire très exposés ; c'est à eux, en tout cas, que jusqu'ici on s'est attaqué de préférence. Or, à leur égard, la taxe a été diminuée ; en cela, le désir, louable d'ailleurs, de péréquation fiscale a nui au système d'assurance. On s'explique que de grands établissements dont la valeur excède souvent plusieurs milliers de livres jouissent de tarifs réduits, car ils sont peu exposés à être fermés par voie d'autorité ; ils sont en général bien tenus et, d'ailleurs, l'étendue du sacrifice que leur expropriation imposerait au fonds d'indemnité est la meilleure garantie du renouvellement de leur licence (1).

(1) Cependant, même en se plaçant sur le terrain de l'assurance,

En résumé, comme prime d'assurance, le droit de « compensation » est très défectueux ; en tant que taxe de redressement il est, dans l'ensemble, insuffisant ; s'il a atténué certaines inégalités, il en a créé de nouvelles. La loi du 15 août 1904 offre un exemple typique des inconvénients qu'il y a à vouloir faire jouer à une même taxe plusieurs rôles dissemblables. A chaque objet distinct doit répondre une imposition différente. Puisque le nouveau droit n'était au fond qu'une prime d'assurance, il fallait le calculer comme tel. Si d'autre part, comme il était désirable, on voulait remédier aux défectuosités de la licence, il fallait aborder de front le problème, modifier l'assiette, remanier et renforcer le tarif. Mais, à la fin de la session parlementaire de 1904, la situation du ministère Balfour était sérieusement compromise ; il fallait rallier des troupes qui commençaient à se débander et faire vite. La loi de licence a été préparée et votée

on est en droit de se demander si le dégrèvement des grands établissements est tout à fait justifié. On ne peut pas assimiler l'assurance contre le refus de renouvellement de la licence à une assurance contre les risques ordinaires. Tandis qu'en règle générale une maison incendiée est reconstruite et que, dès lors, les autres propriétaires du quartier ou de la ville ne retirent du sinistre aucun avantage, le débit supprimé, lui, ne reparait pas et sa clientèle s'en va grossir celle des autres établissements. Ceux ci gagnent donc ce que celui-là a perdu. Dans ces conditions, ne devait-on pas proportionner la taxe-prime aux chances de renouvellement de la licence, au lieu de la baser sur celles de suppression ? De cette manière, les établissements importants eussent été appelés à contribuer dans une mesure plus large que les petits à la constitution du fonds d'assurance, ce qui eût été peut-être, en dépit de certaines apparences, plus conforme à l'équité. Quels sont les principaux bénéficiaires de la politique de restriction sinon les grands débits ? En même temps, on eût donné un commencement de satisfaction à l'opinion qui voit avec peine la situation par trop avantageuse où ils se trouvent placés au regard de l'impôt proprement dit.

hâtivement; cela seul suffirait à expliquer son imperfection.

IV

Il reste quelques mots à dire du système de « compensation » en ce qui concerne le commerce.

Si l'Etat a consenti d'importants sacrifices, si, en dépit des affirmations intéressées des promoteurs de la réforme, la tempérance ne paraît pas devoir y gagner grand'chose, il est par contre hors de doute que le commerce des boissons en retirera et en a déjà retiré des avantages inappréciables.

Trois semaines avant le vote de la loi, le *Times* s'exprimait ainsi : « Aussi longtemps que le législateur refusa de reconnaître la permanence des licences, une vague menace planait sur le commerce et la solvabilité des compagnies de brasserie courait des risques... qui disparaissent avec le nouveau bill » (1).

Le premier effet de la loi a été d'augmenter la valeur marchande des débits par suite des garanties données contre leur suppression. Des licences à peu près sans valeur jusqu'alors sont devenues tout à coup des titres précieux pour leur détenteur. Sans doute, la loi a posé en principe que les indemnités doivent être calculées comme si le pouvoir discrétionnaire des magistrats s'exerçait encore sans entraves. Mais, dans la pratique, comme il est à peu près impossible de dégager la plus-value résultant de la législation nouvelle, c'est le prix du marché qui règle le taux de l'indemnité, au grand avantage des titulaires de licences. Volontairement ou non,

(1) *The Times*, 25 juillet 1904.

le Parlement a encore servi les intérêts des commerçants en transférant aux « Quarters Sessions » les pouvoirs jadis confiés aux juges locaux qui eussent été plus aptes à discuter le chiffre des indemnités que ne pourront l'être des magistrats résidant au loin, connaissant mal les usages, les besoins, les ressources de la localité et, par conséquent, mal armés pour résister aux exigences des débitants expropriés.

La concentration du commerce des boissons dans un petit nombre de mains a amplifié les avantages qui découlent naturellement de la loi du 15 août 1904. Elle permet aux commerçants de tirer de la situation le meilleur parti possible. En beaucoup d'endroits, en effet, la presque totalité, sinon la totalité, des licences est entre les mains d'un petit nombre de brasseurs, quelquefois d'un seul. Dans ces conditions, que se passera-t-il si l'on vient à supprimer des licences ? A défaut de l'expérience (1), le raisonnement suffit à démontrer que lorsque les débits sont peu éloignés les uns des autres, comme il arrive dans les centres urbains, la fermeture d'un certain nombre d'entre eux n'a pas une influence appréciable sur l'ensemble des ventes. Pour satisfaire son désir, le consommateur a quelques pas de plus à faire. C'est tout. Que perdront donc les brasseurs, propriétaires des débits supprimés, propriétaires aussi de ceux qui resteront ouverts ? Rien ; ils bénéficieront au contraire d'une réduction de frais généraux. Cependant, ils vont toucher une indemnité pour le retrait de leurs licences. Mais qu'importe, dira-t-on, est ce que ce ne sont

(1) Elle a été faite d'ailleurs. Voir sur ce sujet : D^r Jacques Bertillon, *l'Alcoolisme et les moyens de le combattre jugés par l'expérience*, Paris, 1904 3^e partie, chap. IV).

pas eux qui, par leurs primes annuelles, alimentent le fonds de « compensation » ? N'est-ce pas leur propre argent qu'on leur donne ? Cela n'est pas bien sûr. Parce que c'est au commerçant que la taxe est réclamée, cela ne veut pas dire que c'est lui qui l'acquittera en définitive. Il y a beaucoup de chances au contraire pour que ce soit le consommateur qui en fasse les frais, au moins pour partie et, dans cette mesure, le commerçant s'enrichira à ses dépens. Dans bien des cas, d'ailleurs, le droit de « compensation » tombera pour le tout à sa charge, par exemple, lorsque tous les débits d'une localité seront entre les mains d'une même firme ou d'un petit nombre de maisons qui parviendront à s'entendre.

L'institution du système de « compensation » constitue donc pour le commerce une mesure des plus avantageuses. En érigeant en droit de propriété un privilège annuel, on l'a placé dans une position d'où il sera désormais très difficile de le déloger. Si, en ce qui concerne les nouvelles licences, la loi du 15 août 1904 a consacré un progrès réel, elle constitue par contre, à l'égard des anciennes, un incontestable recul. Et sans doute, on a davantage perdu de ce côté qu'on ne pourra gagner de l'autre.

CHAPITRE VIII

STATISTIQUE DES LICENCES.

PRODUIT ET ATTRIBUTION DES DROITS.

I. Nombre total des licences en 1907. — Chiffres afférents aux diverses catégories. — Les licences de « publican » depuis 1896. — Inégalité de la répartition territoriale des débits : Angleterre et pays de Galles, Ecosse, Irlande. — Relation du nombre des licences à la population ; proportion afférente aux divers groupements et à quelques grandes villes. — II. Produit des licences par catégorie. Taux moyens. — Débits de spiritueux : districts ruraux et centres urbains ; taux de la licence et produit par 1.000 habitants dans les 25 villes principales du Royaume-Uni. — Attribution du revenu des licences : Angleterre et pays de Galles, Ecosse, Irlande ; critique. — III. Place occupée par les licences dans l'ensemble des droits sur les boissons. — Comparaison avec les États-Unis.

I

Le nombre des licences délivrées chaque année pour la vente au détail des boissons atteint approximativement, dans l'ensemble du Royaume-Uni, 195.000. Mais, si on déduit de ce chiffre 25.000 licences qui s'appliquent à des débits d'occasion ouverts pour des périodes très courtes, le plus souvent même pour une seule journée et qui, d'ailleurs, sont tenus la plupart du temps par des personnes déjà munies d'une licence annuelle, le nombre des débitants ressort en réalité à 170.000, dont 45.000, ne vendant qu'à emporter et 125.000 vendant aussi à consommer sur place.

Parmi ces derniers, les détaillants de spiritueux (publicans) sont de beaucoup les plus nombreux : 90.000 environ. Viennent ensuite ceux de bière, cidre et poiré (28.000), ceux de bière et vin (5.000), ceux de vins doux (1.000), le surplus (un millier environ) appartenant aux autres catégories.

Malgré l'accroissement de la population qui, depuis 1895, s'est augmentée de près de 4 millions 1/2 d'habitants, le nombre des débits tend, d'une manière générale, à diminuer et cette tendance est appelée sans aucun doute à s'accroître grâce aux retraits de licences qui seront opérés en exécution de la loi de 1904⁽¹⁾.

Dans le premier des deux tableaux ci-après, on trouvera la statistique abrégée des licences de toute nature délivrées du 1^{er} avril 1906 au 31 mars 1907 ; dans le second, celle des licences de spiritueux à consommer sur place au cours des douze dernières années (1895-1896 à 1906-1907) (2).

**Nombre de licences délivrées en 1906-1907
(Royaume-Uni).**

Nature du commerce	Licences			Total des licences.
	annuelles	occasion.	addition.	
Spiritueux :				
A consommer sur place. . . .	90.310	25.285		115.595
A emporter (Ecosse et Irlande).	4.679		9.845	14.524
Total	94.989	25.285	9.845	130.119
Bière, cidre et poiré :				
A consommer sur place. . . .	27.923	321		28.244
A emporter	12.107		4.467	16.574
Total à reporter	40.030	321	4.467	44.818

(1) Le nombre de ces retraits s'accroît chaque année ; en 1906-1907 ils ont dépassé 1.600.

(2) Il a paru sans intérêt de donner ces renseignements pour les autres catégories.

Report.	40.030	321	4.467	44.818
Bière et vin :				
A consommer sur place. . . .	4.760			4.760
A emporter	3.193			3.193
Total	7.953			7.953
Vin :				
A consommer sur place. . . .	326	126		452
A emporter	9.872			9.872
Total	10.198	126		10.324
Vins doux	951			951
Cidre et poiré	78			78
Bière de table	28			28
Débts sur bateaux	456	20		476
Total général	154.683	25.752	14.312	194.747

**Nombre de débits de spiritueux à consommer sur place
(permanents) de 1895-1896 à 1906-1907
(Royaume-Uni).**

Années	Débts proprement dits	Hôtels, restaurants et théâtres.	Total
1895-1896. . . .	88.726	2.509	91.235
1896-1897. . . .	88.885	2.461	91.346
1897-1898. . . .	89.175	2.405	92.580
1898-1899. . . .	89.565	2.397	91.962
1899-1900. . . .	89.404	2.397	91.801
1900-1901. . . .	89.529	2.365	91.894
1901-1902. . . .	89.681	2.338	92.019
1902-1903. . . .	89.636	2.295	91.931
1903-1904. . . .	89.228	2.274	91.502
1904-1905. . . .	88.583	2.252	90.835
1905-1906. . . .	88.239	2.248	90.487
1906-1907. . . .	88.064	2.246	90.310

Sur les 170.000 débits permanents de toute nature existant à l'heure actuelle, l'Angleterre et le pays de Galles en comptent 135.000, soit, pour une population évaluée en 1907 à 34.300.000 habitants, un débit pour 254 personnes ; l'Ecosse en possède 15.000, soit, pour une population de 4.750.000 habitants, un pour 317 per-

sonnes ; l'Irlande accuse la proportion la plus élevée : un pour 222 personnes (20 000 licences pour 4.450 000 habitants). Pour l'ensemble du Royaume-Uni (43 millions 1/2 d'habitants), la moyenne est de 1 débit par 256 personnes.

Les détaillants de spiritueux à consommer sur place sont particulièrement nombreux en Irlande : 17.500 (un pour 254 habitants) ; viennent ensuite l'Angleterre et le Pays de Galles qui en comptent 66.000 (un pour 520 habitants) ; enfin, au dernier rang, l'Ecosse avec 7.000 débits seulement (un pour 679 habitants). La moyenne générale pour les trois royaumes est de un par 482 habitants.

La densité des débits de spiritueux varie dans des proportions beaucoup plus grandes pour les différents centres de population. Elle est relativement élevée dans les petites villes. On compte en effet dans les localités de

20.000 à 30.000 habitants, une licence par. . .	492 personnes
10.000 à 20.000 — — . .	431 —
5.000 à 10.000 — — . .	330 —
3.000 à 5.000 — — . .	237 —
moins de 3.000 — — . .	187 —

Dans les villes au-dessus de 100.000 habitants, la proportion atteint rarement trois licences pour 2.000 personnes et elle s'abaisse parfois à moins d'une pour 1.000.

à Londres, il y a un débit de spiritueux pour.	814 habitants
à Manchester, un pour.	1.101 —
à Birmingham, —	803 —
à Sheffield, —	714 —
à Bolton, —	1.167 —

Si on tient compte des débits de bière et autres boissons légères, les proportions s'élèvent :

pour Londres, à un débit par.	579 habitants
pour Manchester, à un par	227 —
pour Birmingham, —	329 —
pour Sheffield, —	331 —
pour Bolton, —	388 —

En Ecosse, les proportions diffèrent peu des précédentes :

Edimbourg, un débit par.	378 habitants
Glasgow, —	401 —
Dundee, —	369 —
Aberdeen, —	367 —
Leith, —	274 —

Mais en Irlande, elles sont beaucoup plus fortes : à Belfast, à Cork, à Limerick, on compte un débit pour 200 habitants environ.

II

Le produit des droits de licence perçus sur les débitants de toute espèce s'est élevé, en 1906-07, à la somme de 1.989.016 livres, soit 49.725.400 francs, se décomposant comme suit :

Selon la nature du commerce :

Licences à consommer sur place	£ 1.854.601 (46.365.025 fr.)
— à emporter	134.415 (3.360.375 »)

Selon la durée des licences :

Licences permanentes	£ 1.984.829 (49.620.725 »)
— d'occasion	4.187 (104.675 »)

Selon l'espèce des boissons vendues :

Licences de spiritueux	£ 1.816.630 (45.415.750 »)
— de bière, cidre et poiré	116.108 (2.902.700 »)
— de bière, et vins	28.154 (703.850 »)

Licences de vins	24.571 (	614.275 fr.
— de vins doux.	1.149 (	28.725 »)
— de cidre et poiré	96 (	2.400 »)
— de bière de table	7 (	175 »)
Débts sur bateaux.	2.301 (	57.525 »)

Si on fait abstraction des débits d'occasion, le taux moyen de la licence dans l'ensemble du Royaume-Uni ressort à 11 livres et 15 shellings environ (293 fr. 75), soit, par millier d'habitants, 45 livres et 13 shellings (1.141 fr. 25).

Pour les débits de spiritueux (1), le taux moyen de la licence s'élève à 19 livres et 2 shellings (477 fr. 50) et si on ne considère que ceux qui vendent à consommer sur place (public houses), à 19 livres et 4 shellings (480 fr.), soit, par millier d'habitants, 39 livres et 16 shellings (995 fr.).

Le taux moyen de la licence pour cette catégorie de débits diffère notablement dans les divers groupes de population, mais beaucoup moins qu'on ne devrait l'attendre de la variété des conditions de la consommation et de l'importance respective des établissements. On en pourra juger par les chiffres ci-après qui représentent le taux moyen de la licence de spiritueux dans les divers groupes de population.

Londres.	fr. 950
Villes de :	
1.000.000 à 500.000 habitants	fr. 725
500.000 à 250.000 —	675
250.000 à 100.000 —	725
100.000 à 50.000 —	675

(1) Non compris ceux d'occasion, soit en moins 25.285 licences pour £ 4.138 de droits.

50.000 à 30.000 habitants	fr. 650
30 000 à 20.000 —	550
20.000 à 10.000 —	500
10.000 à 5.000 —	425
moins de 5.000 —	325
Districts ruraux	275

Comme on le verra par le tableau suivant, on observe entre les villes d'une même catégorie des variations très notables qui peuvent s'expliquer dans certains cas par la diversité des conditions économiques et sociales, mais qui très souvent n'ont d'autre cause qu'une répartition défectueuse de l'impôt.

Au point de vue du taux moyen de la licence de spiritueux, le premier rang appartient à West Ham ; Londres ne vient qu'au troisième, après son faubourg et Cardiff. Les grandes villes d'Ecosse et d'Irlande : Glasgow, Edimbourg, Dundee, Aberdeen, Belfast et Dublin viennent, avec Bristol et Portsmouth, dans les derniers.

Villes	Licences de spiritueux	
	Taux moyen	Produit par 1.000 hab.
Londres	950	1.125
Glasgow	550	1.025
Liverpool	700	1.825
Manchester	900	800
Birmingham	750	950
Leeds	800	625
Sheffield	650	875
Belfast	450	875
Bristol	600	850
Edimbourg	600	650
Dublin	475	1.225
Bradford	750	725
West Ham	1.000	525
Hull	700	900
Nottingham	725	1.250
Salford	875	425

Newcastle	825	1.450
Leicester	725	975
Portsmouth	525	900
Bolton.	775	650
Cardiff.	975	1.150
Dundee	525	700
Aberdeen	550	475
Sunderland	700	1.125
Oldham	725	1.025
Moyennes	700	925

En Angleterre et dans le pays de Galles, le produit des droits de licences est abandonné purement et simplement aux localités sur le territoire desquelles ils ont été perçus (1). En Ecosse, il est versé au compte central de la Taxation locale et réparti ensuite entre les municipalités suivant leurs besoins et sans égard à la part plus ou moins considérable qui leur revient dans la recette. En Irlande, les droits sont perçus au profit de l'Echiquier, mais une somme équivalente à leur produit net est allouée aux localités sur le Fonds Consolidé, à titre de subvention pour les services d'assistance.

En dehors des raisons historiques, on n'aperçoit rien qui justifie cette diversité de régime. Sans doute, le commerce des boissons est principalement sinon exclusivement local. De son fait, les localités assument des charges supplémentaires de police et le budget de l'assistance publique, qui dans le Royaume-Uni est locale, se trouve grevé d'une foule de dépenses plus ou moins directement

(1) A l'exception des licences de débits installés sur bateaux dont le produit, d'ailleurs très faible, est encaissé pour le compte du Trésor. Il en est de même des licences des brasseurs, distillateurs et fabricants de tabacs ; les licences des marchands en gros de boissons sont, au contraire, comme celles des détaillants, perçues en général au profit des localités.

imputables à l'abus des boissons alcooliques. Mais on ne voit pas pour quel motif le Trésor se trouve privé de toute part dans les prestations fournies par un commerce dont la prospérité relève en grande partie de causes générales, qui est régi par des lois applicables à l'ensemble du territoire et dont les conséquences intéressent la société tout entière.

Le système écossais paraît en tous cas préférable au système anglais parce qu'il permet de distribuer avec discernement le produit de l'impôt, au lieu de le laisser en entier aux localités où il a été encaissé. Il n'y a pas en effet une corrélation rigoureuse entre le montant des droits perçus sur les débits de boissons et les charges que l'existence de ces établissements implique pour les localités. Une vingtaine de débits moyens, payant chacun 500 francs de licence et situés dans un district ouvrier, occasionnent à coup sûr directement ou indirectement plus de frais aux finances municipales que six ou sept établissements situés dans un quartier aisé, fréquentés par une clientèle bourgeoise et payant chacun 1.500 francs de licence. Ce qui est vrai de quartier à quartier l'est de ville à ville. Le système écossais permet de corriger des injustices auxquelles laisse place l'abandon pur et simple du produit de l'impôt aux localités où il a été acquitté.

Du moment qu'on voulait faire de la licence un impôt exclusivement local, il fallait laisser aux municipalités le soin d'en régler sinon le mode d'assiette du moins le taux dans certaines limites et celui d'en assurer la perception. Le système généralement adopté aux Etats-Unis est préférable. A la taxe fédérale et à celle d'Etat s'ajoute en effet, presque toujours, une taxe de comté ou

une taxe municipale, très souvent l'une et l'autre, et la loi se borne à circonscrire le pouvoir des localités afin d'éviter les abus.

III

Le produit des droits de toutes sortes qui grèvent les boissons alcooliques s'est élevé, en 1906-1907, pour l'ensemble du Royaume-Uni, à 966.000.000 de francs environ, savoir :

Droit de consommation sur l'alcool	550.000.000
— de fabrication sur les bières	330.000.000
Licences (marchands en gros et fabricants)	6.000.000
— (détaillants)	50.000.000
Droits de douane sur les vins.	30.000.000

La place occupée par les licences de détail dans le produit de ces diverses taxes est assez modeste ; elles ne représentent guère plus du vingtième du total (exactement 5.18 0/0) (1) et de 0 fr. 14 sur une charge globale de 2 fr. 72 par litre d'alcool pur consommé (2).

Cette proportion est très faible si on la compare à celle qu'on observe aux Etats-Unis. Il n'existe pas pour l'ensemble de l'Union de renseignements plus récents que ceux de l'année 1896 qui se trouvent consignés dans le 12^e rapport des Commissaires du Travail publié à Washington en 1898 (3), mais on en possède pour cer-

(1) C'est aussi, à peu de chose près, la proportion qu'on observe en France où les licences de détail entraient pour 27 millions dans les 467 millions que l'impôt des boissons a produit en 1906.

(2) La bière étant comptée au titre de 5°.

(3) A cette époque, le montant des droits de licences s'élevait au

tains Etats et notamment pour ceux de Massachusetts et de New-York. Or, c'est précisément avec ces Etats que la comparaison peut présenter de l'intérêt, car leurs conditions économiques et sociales se rapprochent sensiblement de celles du Royaume-Uni (1). En admettant que le taux moyen de la consommation alcoolique y soit le même (2) que dans le reste de l'Union 54 lit. 50 de bière à 5° et 4 lit. 36 de spiritueux à 57° 66, soit au total 5 lit. 24 d'alcool pur), leur part dans le produit des droits perçus sur les boissons pour le compte du gouvernement fédéral s'élèverait \$ à 6.200.000 (31.000.000 fr.) et \$ 16.000.000 (80.000.000 fr.), respecti-

total de 55 200.000 dollars (276 millions de francs) savoir :

Taxe fédérale.	\$ 5.400.000	(27.000.000 fr.)
Taxe d'Etat.	10.400.000	(52.000.000 »)
Taxes de comté.	5.000.000	(25.000.000 »)
Taxes municipales	34.400.000	(172.000.000 »)

(1) La densité de la population est un peu supérieure dans le premier mais très inférieure dans le second à celle du Royaume-Uni. D'après le census d'Etat de 1905, le Massachusetts comptait en effet 3.003.680 habitants pour une aire de 20.816 kilomètres carrés, soit 144 personnes par unité de superficie. Pour l'Etat de New-York, la population peut être évaluée à cette époque à 7.780.000 habitants (en supposant, ce qui est plutôt au-dessous de la réalité, qu'elle se soit accrue dans une proportion de 7 0/0 comme celle du Massachusetts depuis le census fédéral de 1900). L'aire de cet Etat étant d'environ 127.301 kilomètres carrés, la densité moyenne de population ressort à 61 contre 138 pour le Royaume-Uni. Malgré cet écart considérable, l'ensemble des conditions économiques dans l'Etat de New-York se rapproche assez de celles de l'Angleterre pour qu'on puisse établir la comparaison.

(2) Pour le Massachusetts, cette estimation est probablement supérieure à la réalité car les deux cinquièmes de la population vivent sous le régime de la prohibition. Pour l'Etat de New-York, elle est au contraire un peu basse, étant donné sa forte proportion de population urbaine.

vement. Le revenu des licences se montant en chiffres ronds à \$ 3.700.000 (18.500.000 fr.) dans le Massachusetts et à \$ 18.700.000 (93.500.000 fr.) dans le New-York, la charge totale supportée par les boissons ressort à \$ 9.900.000 (49.500.000 francs) pour le premier et à \$ 31.700.000 (173.500.000 fr.) pour le second. Les licences y entreraient ainsi pour plus de 37 0/0 dans un cas et pour près de 54 0/0 dans l'autre. On est loin de la proportion de 5,26 0/0 accusée par le Royaume-Uni. Cette différence entre l'importance relative de l'impôt direct et des droits de consommation est d'autant plus remarquable que dans l'Etat de New-York le tarif des licences ne comporte que 8 classes (1) et dans le Massachusetts 4 seulement (2). Néanmoins, les droits sont acquittés sans difficulté.

(1) Vente à emporter : 1 classe : \$ 200 (1.000 fr.) ; vente à consommer sur place : 7 classes : 150, 300, 450, 525, 750, 975 et 1.000 dollars ; soit, 750, 1.500, 2.250, 2.625, 3.750, 4.875 et 6 000 francs

(2) Vente à emporter : 2 classes : boissons de toute espèce, \$ 300 (1.500 fr.) ; bière, cidre, vin : \$ 150 (750 fr.) ; ventes à consommer sur place : 2 classes : boissons de toute espèce : \$ 1.000 (5.000 fr.) ; bière, cidre, vin : \$ 250 (1.250 fr.). Ces chiffres ne représentent que des minima d'imposition. Les localités peuvent les accroître sans limitation et elles usent largement de cette faculté ; pour les débits de spiritueux à consommer sur place, le taux habituel de la licence est de 8 à 9.000 francs.

CHAPITRE IX

COMPARAISON DE LA LICENCE ANGLAISE AVEC LES LICENCES FRANÇAISE ET AMÉRICAINE AU POINT DE VUE FISCAL.

I. Poids de l'impôt. — Comparaison des minima et des maxima d'imposition. — Taux nominal moyen dans les trois pays. — Les licences municipales en France et aux États-Unis. — Proportionnalité de l'impôt moindre en Angleterre qu'en France, plus grande qu'aux États-Unis. — Taux moyens de la licence dans les différents groupes de population : districts ruraux et petites localités ; villes d'importance moyenne ; grandes villes. — Rendement des licences par rapport à la population dans les trois pays. — Grandes villes anglaises et américaines. — Conclusion : la licence est moins lourde en Angleterre qu'aux États-Unis, plus lourde qu'en France. — Importance relative des droits sur les boissons dans les budgets français, anglais et américain.

II. Élasticité de l'impôt. — Quelques mots sur la répercussion de la licence. — Cas de monopole ; cas de concurrence. — Les obstacles à la répercussion : défaut de proportionnalité de l'impôt ; inégalité de force économique entre les débiteurs. — Effets restrictifs de l'élévation des tarifs ; conditions nécessaires pour qu'ils se manifestent. — Influence de la réduction du nombre des débits sur l'élasticité de la licence : la majoration du tarif de New-York en 1903, de Chicago en 1905. — Faible élasticité de la licence en France : multiplication des petits débits due à l'absence de réglementation ; stagnation de la population française. — Conclusion : la limite d'élasticité paraît à peu près atteinte en France et aux États-Unis, mais elle est loin de l'être en Angleterre.

On a déjà eu l'occasion d'établir des rapprochements entre la législation anglaise des licences et celle de la France et des États-Unis, tant au point de vue social et économique qu'au point de vue fiscal. Mais ce dernier

mérite une attention particulière. La comparaison doit être faite au double aspect du poids de l'impôt et de son élasticité. Le premier comporte l'examen du taux nominal, du taux moyen et du rendement des licences dans les trois pays ainsi que la recherche des proportions existant entre cet impôt et les autres droits qui grèvent les boissons alcooliques d'une part, l'ensemble de leurs ressources budgétaires de l'autre. Le deuxième exigera préalablement la solution de certaines questions d'incidence et quelques remarques sur les effets restrictifs dus à l'élévation des tarifs.

I

Le chiffre de la licence imposée en Angleterre aux débiteurs de boissons paraît très élevé si on le compare à celui de l'impôt français ; il paraît au contraire très faible en regard de celui de l'impôt américain.

Tandis que le tarif anglais (1) varie entre 112 fr. 50 et 1.500 francs avec un taux nominal moyen de 703 francs, le tarif français oscille entre 20 et 450 francs par an avec un taux nominal moyen de 111 francs. Mais les tarifs américains sont beaucoup plus élevés. Pour n'en citer que quelques exemples (2), celui de Pennsylvanie va de 625 à 5.625 francs, celui du Mississippi de 3.125 à 6.125, celui de la Louisiane de 625 à 7.125, celui du New-York

(1) Il ne sera question ici, tant pour l'Angleterre que pour les États-Unis, que de la licence pleine, c'est-à-dire de celle qui autorise la vente à consommer sur place et à emporter de toute espèce de boissons alcooliques.

(2) Dans les chiffres ci-après, on a cumulé la licence fédérale, fixée uniformément pour l'ensemble du territoire à 125 francs, avec les licences d'Etat et de Comté dont le chiffre est extrêmement variable.

de 875 à 6.125, celui du New Hampshire de 1.375 à 6.125, celui du Vermont de 2.625 à 6.125. La Floride, le Michigan et l'Illinois taxent uniformément tous les débits à raison de 2.625 francs, l'Iowa de 3.125, l'Arkansas et le District de Colombie de 4.125, le Massachusetts de 5.000 et l'Ohio de 5.125.

Il n'existe pas en Angleterre de licences municipales comme il en existe en France dans quelques villes et aux Etats-Unis dans la plupart. A deux exceptions près (Lyon et Chambéry), les licences municipales imposées en France sont très faibles et ne méritent pas de retenir l'attention (1). Mais il n'en est pas de même en Amérique. Les lois particulières de chaque Etat fixent quelquefois un minimum et un maximum d'imposition entre lesquels les localités peuvent librement faire varier la licence, mais le plus souvent on se borne à fixer le maximum de la taxe. Dans la pratique, les localités usent très largement de la faculté qui leur est ainsi laissée et le chiffre de la licence municipale se rapproche généralement beaucoup plus du maximum que du minimum légal. Dans l'Indiana, l'impôt local peut varier entre 750 et 1.250 francs, dans le Tennessee entre 875 et 1.125, dans le Dakota méridional entre 1.000 et 3.000, dans l'Etat de Washington entre 1.500 et 5.000, dans le Mississippi entre 750 et 12.500 ; le maximum est de 5.000 francs dans le Kentucky et de 10.000 en Georgie. Dans la Virginie occidentale, la licence locale ne peut être inférieure en aucun cas à 1.875 francs, dans l'Utah, à 3.125 (2).

(1) Leur produit total a été en 1907 de 2.330.000 francs. La seule ville de Lyon figure dans cette somme pour plus de moitié (1.192.000).

(2) En comparaison de ces taux, ceux des licences municipales

Au point de vue de la proportionnalité de l'impôt, le tarif anglais occupe aussi une situation intermédiaire entre le tarif français et les tarifs américains.

Tandis que le tarif français comprend 40 classes séparées par un écart moyen d'une dizaine de francs, le tarif anglais n'en comporte que 15 et progresse de 90 francs environ par échelon. Aux Etats-Unis, l'improportionnalité se trouve portée au maximum dans les Etats (16 sur 44) (1) qui imposent uniformément tous les débits de boissons sans égard au genre d'affaires et à l'importance de l'établissement. Mais, même dans les Etats dont les tarifs consacrent certaines distinctions, la taxe est lourde, car le nombre des catégories est très petit ; il dépasse rarement quatre ou cinq (Pennsylvanie : 5 classes ; New Hampshire : 6 ; New York : 7).

La comparaison des taux moyens dans les trois pays confirme les conclusions précédentes.

En 1907, le nombre des débitants de boissons était en France de 493.345. Le produit de l'impôt spécial, y compris les licences municipales, s'étant élevé à 29 millions et demi, le taux moyen ressort à 60 francs environ contre 294 pour l'Angleterre (1907) et 1.266 francs pour les Etats-Unis (1896) (2).

françaises les plus élevées, celles de Lyon (100 à 400 francs de droit fixe plus 8 à 20 0/0 de la valeur locative), paraissent anodins.

(1) Abstraction faite des Etats de prohibition (Kansas, Maine et North Dakota) et de monopole (Caroline du Sud) ainsi que des territoires d'Alaska et Indien sur lesquels il n'a pas été possible de se procurer de renseignements précis et récents.

(2) Ainsi qu'il a été dit précédemment, il n'existe pas, pour l'ensemble de l'Union, de renseignements plus récents que ceux fournis par le rapport des Commissaires du Travail de Washington publié en 1898. Depuis cette époque, le nombre des débits a diminué ; il

Si l'on considère les différents groupes de population en Angleterre et en France, l'écart se manifeste surtout pour les petites localités (moins de quatre à cinq mille habitants) : 32 fr. 60 en France contre 325 francs en Angleterre, soit un dixième. La proportion s'abaisse ensuite graduellement pour tomber à un sixième environ dans les villes de plus de 100.000 habitants (121 fr. en France ; 725 fr. en Angleterre).

En ce qui concerne les Etats-Unis, il n'est pas possible de donner de chiffres moyens pour les groupements inférieurs, vu la grande diversité des tarifs. Tout ce que l'on peut dire, c'est que dans les campagnes une licence de 1.000 ou de 2.000 francs (trois à six fois la licence anglaise) n'est pas considérée comme excessive ; ces taux ne sont nullement prohibitifs (1). Dans les villes de moins de 30.000 habitants, la licence varie d'ordinaire entre 1.500 et 3.000 francs ; assez souvent elle atteint 4.000.

La comparaison entre les villes moyennes et les grandes villes des trois pays fait ressortir le taux moyen de la licence à

102 francs	pour les villes françaises	de plus de 20.000 hab.	
407	—	—	50.000 —
675	—	anglaises	30.000 —
3.675	—	américaines	30.000 —

ne doit guère dépasser aujourd'hui 200.000, tandis que le produit des licences s'est sensiblement accru et peut être évalué, au minimum, à 300.000.000 de francs. Sur ces données, le taux moyen ressortirait à 1.500 francs au lieu de 1.266.

(1) A Springport (Michigan, population : 1.032 habitants), où la licence est de 2.625 francs, il y a trois débits de boissons. Le village de Brooklyn (même Etat, population : 494 habitants), où le chiffre de la licence est aussi élevé, en compte deux.

Si l'on compare individuellement 15 des principales villes anglaises et américaines aux 15 villes françaises dont la population excède 100.000 habitants, on constate que le taux moyen de la licence oscille :

Pour les premières, entre le minimum de 325 francs (Portsmouth et Dundee) et le maximum de 975 francs (Cardiff) ;

Pour les secondes, entre le minimum de 1.375 francs (Baltimore) et le maximum de 7.750 francs (Boston) ;

Pour les dernières, entre le minimum de 103 francs (Toulon) et le maximum de 361 francs (Lyon).

Mais le cas de Lyon est exceptionnel, et le taux moyen d'imposition dans les villes envisagées n'atteint en France que 141 francs contre 711 en Angleterre et 4 050 aux Etats-Unis.

La comparaison des tarifs et des taux moyens n'a par elle-même que la valeur d'une indication. Pour avoir une idée exacte de l'importance relative de la charge imposée aux débitants par l'impôt des licences, il faudrait faire entrer en ligne de compte l'importance de la consommation alcoolique et la proportion des débits de boissons qui, l'une et l'autre, sont moindres en Angleterre et aux Etats-Unis qu'en France. Il faudrait donc faire subir aux données précédentes une double correction de sens inverse. Cette correction serait très malaisée car, d'une part, le chiffre de la consommation alcoolique est sujet à discussion et, d'autre part, le nombre des débits pour l'ensemble des Etats-Unis ne peut être fixé avec précision.

Il faut donc se contenter de rapprocher le produit de l'impôt du chiffre de la population, soit pour l'ensemble du territoire des trois pays, soit pour certains groupements.

Y compris les taxes municipales, le produit des licences s'est élevé en France, en 1907, à 29.431.341 francs, soit, pour une population totale de 39.252.245 habitants, 0 fr. 76 par tête. Pour la même année, en Angleterre, le taux ressort à 1 fr. 07. Quant aux Etats-Unis, on en est réduit à tabler sur des chiffres déjà anciens et certainement très inférieurs à la réalité si l'on considère le terrain gagné depuis 1896 par la politique des hautes licences. A cette époque, le taux par tête ressortait à 4 fr. 52. Aujourd'hui, il doit dépasser notablement 5 francs. Il est d'ailleurs très variable suivant les Etats. Pour un petit nombre, il descend au niveau du taux français (Caroline du Nord, Tennessee); pour quelques-uns, il s'élève au-delà de dix et quinze francs (New York, Montana); dans la plupart, il oscille entre quatre et huit francs.

Si l'on compare entre elles les grandes villes anglaises et américaines, on constate dans la taxation des écarts considérables, ainsi qu'on peut le voir par les chiffres ci-après.

Produit par 1.000 habitants des droits de licence.

Londres	1.125	New York	17.325
Liverpool	1.825	Boston	10.575
Manchester	800	Philadelphie	7.575
Bristol	850	Baltimore	5.600
Birmingham	950	Pittsburg	10.000
Bradford	725	Detroit	9.575
Sheffield	825	Cleveland	8.950
Edimbourg	650	Washington	7.650
Portsmouth	900	Minneapolis	8.900
Cardiff	1.150	Providence	5.750
Bolton	650	Indianapolis	5.825
Dundee	700	Kansas City	12.700
Aberdeen	475	St-Paul	12.500
Oldham	1.025	Rochester	11.600
Sunderland	1.125	Denver	10.525

La population des quinze villes anglaises ci-dessus s'élève au total de 8.712.597 habitants, tandis que celle des quinze villes américaines n'atteint que 6.852.715 (moins des quatre cinquièmes). Mais alors que le produit global des licences n'est que de 9.000.000 de francs environ dans les premières, il dépasse 75.000.000 dans les secondes, soit plus du décuple si on tient compte de la différence de population existant entre les deux groupes : 1.066 francs en moyenne par 1.000 habitants pour les villes anglaises contre 11.209 pour les villes américaines.

De ce qui précède il ressort que le poids de la licence est beaucoup plus faible en Angleterre qu'aux Etats-Unis, mais bien moindre en France qu'en Angleterre. La situation avantageuse dont bénéficient les débitants français s'explique-t-elle par une plus grande élévation des droits de consommation perçus en France sur les boissons alcooliques ? Il est facile de démontrer qu'il n'en est rien et qu'au contraire ces boissons sont plus lourdement taxées en Amérique et surtout en Angleterre que dans notre pays.

Les boissons légères consommées en France : vin, cidre et bière supportent, par hectolitre, y compris les taxes d'octroi, une charge moyenne de 1 fr. 99 (vin) et de 1 fr. 54 (cidre et bière). La boisson d'usage courant aux Etats-Unis et en Angleterre, la bière, est taxée par hectolitre à raison de 4 fr. 41 dans le premier de ces pays et de 5 fr. 96 dans le second, soit le double et le triple des droits acquittés en France par les consommateurs de vin, le triple et le quadruple de ceux acquittés par les consommateurs de cidre et de bière.

En ce qui concerne les spiritueux, il n'y a pas de différence appréciable entre les droits imposés aux États-Unis

(260 fr.) et en France (266 fr.) (1) par hectolitre d'alcool pur. Par contre, le droit de consommation sur les boissons spiritueuses est beaucoup plus élevé en Angleterre où il atteint 529 francs.

Il reste à examiner la part qui revient aux droits de consommation sur les boissons alcooliques de toute nature dans l'ensemble des ressources budgétaires des trois pays.

La moyenne de ces ressources a été :

en France pour les années 1902-1906 de .	3.718.510.000 fr.
en Angleterre — 1901-1905 de .	3.205.880.000 fr.
aux États-Unis — 1901-1905 de .	3.669.430.000 fr.

Dans ces sommes, les droits de consommation sur les boissons ont figuré pour :

426.222.000 fr. en France
903.535.000 fr. en Angleterre
1.006.490.000 fr. aux États-Unis.

Si l'on représente par 100 l'ensemble des ressources budgétaires de chacun de ces pays, la proportion afférente aux droits de consommation perçus sur les boissons alcooliques ressort à :

11,46 pour la France
28,18 pour l'Angleterre
27,47 pour les États-Unis.

Ainsi, de quelque côté qu'on envisage la question, qu'on se place au point de vue de l'impôt direct ou à celui des droits de consommation, on est amené à conclure que la situation faite au commerce des boissons dans les pays anglo-saxons est beaucoup moins avantageuse que celle dont il jouit en France. L'Angleterre et

(1) Y compris les taxes d'octroi.

les Etats-Unis peuvent, au regard de l'impôt des boissons, être considérés comme occupant une position équivalente, car si le taux des licences est plus faible en Angleterre, les droits de consommation y sont en revanche notablement plus élevés. Si un supplément de ressources devait être demandé à cette branche de revenus, c'est aux licences qu'il paraîtrait opportun de s'adresser dans le premier de ces pays, et aux droits de consommation dans le deuxième.

II

L'élasticité de la licence dépend beaucoup de la facilité avec laquelle s'opère sa translation du marchand au consommateur. Toutes choses égales d'ailleurs, elle augmente quand la translation est rendue plus facile et diminue dans le cas contraire. Il est un cas, rare il est vrai, mais qu'il faut cependant mentionner, où la répercussion est à peu près impossible, c'est celui où le débiteur jouit d'un monopole qui lui a permis, avant l'imposition de la taxe ou de la surtaxe, de fixer ses prix aux maxima. Le supplément d'imposition devra alors être pris sur le profit de monopole et le consommateur n'en sera pas affecté. Ce cas se présente notamment quand une même société ou plusieurs sociétés unies par une entente possèdent ou commanditent tous les débits d'une même localité ou d'un même quartier, comme il arrive quelquefois en Angleterre. Il se produit dans les localités où il n'existe qu'un seul débit lorsque les conditions locales ou, mieux encore, les dispositions de la loi, comme dans le Massachusetts, s'opposent à l'ouverture de nouveaux établissements; il pourrait se produire en France

si les projets de limitation du nombre des débits présentés jusqu'ici sans succès au Parlement venaient à être adoptés.

Mais la règle générale en matière de débits de boissons est encore et demeurera longtemps la compétition plus ou moins libre entre individus ou sociétés. C'est dans cette hypothèse qu'il faut se placer maintenant. Sous un pareil régime, il semble que la licence, dont le paiement s'impose à tous les commerçants comme une condition préalable à l'exercice de leur profession, doive toujours entrer dans les frais généraux d'exploitation et être recouvrée avec eux sur le consommateur sous forme de supplément de prix. C'est bien la tendance qui se manifeste en effet. Mais, pour que la translation de l'impôt puisse s'opérer, il faut non seulement que la taxe soit proportionnelle aux bénéfices réalisés, mais encore que les commerçants se trouvent à peu près sur pied d'égalité au point de vue économique. Cette situation se présente aujourd'hui assez fréquemment aux Etats-Unis où, grâce à la sélection opérée durant un certain nombre d'années par le régime des hautes licences, les débits de boissons sont entre les mains de commerçants aisés et en Angleterre où, par suite du développement pris par le « tied house system » chaque débitant sent derrière lui l'appui d'une compagnie de brasserie ou de distillerie qui dispose de ressources considérables. Mais en France, où les débitants de boissons vivent dans un état d'isolement économique à peu près complet, les inégalités individuelles atteignent des proportions telles que la répercussion de l'impôt devient difficile et doit s'effectuer d'une façon très irrégulière pour peu qu'il soit élevé.

Ce qui empêche le débitant auquel une taxe nouvelle ou une surtaxe est imposée de majorer ses prix, c'est la crainte de voir ses clients restreindre leur consommation ou s'adresser à un concurrent. Elle est vivement ressentie quand le nombre des petits marchands vivant au jour le jour est considérable. Elle engendre des hésitations dont les commerçants qui disposent d'avances suffisantes savent habilement profiter ; ils prennent provisoirement tout ou partie de l'impôt à leur charge et attirent ainsi chez eux la clientèle des débits voisins. Dans ce cas, on peut dire que la taxe ne tombe ni sur le marchand ni sur l'acheteur ; c'est le commerçant malheureux, dépourvu d'avances et de crédit, qui l'acquitte en définitive ; s'il succombe, c'est son expropriation qui en couvre les frais momentanément exposés par des concurrents plus favorisés.

On peut compter sur l'élévation du taux de la licence pour obtenir une réduction du nombre des débits de boissons lorsqu'il est certain que l'impôt ne pourra pas être immédiatement répercuté sur les consommateurs et que cette charge nouvelle, jointe aux autres frais généraux, atteindra un niveau tel que les bénéfices deviendront insuffisants pour permettre à un certain nombre de commerçants de vivre, eux et leur famille. Si la répercussion s'opère sans difficultés, si la limite des facultés contributives n'est pas dépassée pour les plus petits débiteurs, l'effet restrictif ne se manifeste pas et l'avantage de la surtaxe est purement fiscal.

Sous un régime de liberté commerciale et de fiscalité modérée comme le régime français et celui de quelques États américains, l'inégalité de force économique entre les débiteurs est très accentuée et le nombre de ceux

pour lesquels la marge des bénéfices est réduite au minimum d'existence est relativement considérable. Dans ce cas, une augmentation assez faible de la licence pourra constituer pour ces derniers une charge excessive et les amener à cesser en masse leurs affaires. Les autres se maintiendront avec plus ou moins de difficulté suivant l'importance de leurs ressources. Quant aux commerçants qui jouissent d'une situation privilégiée, comme ceux dont les établissements sont placés à proximité des usines, des gares, des docks, dans certaines voies très fréquentées où le nombre des emplacements susceptibles d'être affectés à un débit est limité et qui réalisent des bénéfices notablement supérieurs à la moyenne, ils prendront sans hésiter la taxe à leur charge, car ils ne risquent, au pis aller, qu'une réduction du profit de monopole dont ils jouissent.

Lorsque la vente des boissons est soumise à une réglementation rigoureuse, lorsqu'elle constitue, soit en droit, soit en fait, un commerce fermé, lorsque le nombre des débits de boissons a été restreint d'une manière artificielle par l'action des pouvoirs publics ou par des combinaisons commerciales appropriées, l'aptitude contributive croît rapidement malgré les obstacles que peut rencontrer la répercussion, parce que alors c'est le profit de monopole, considérablement accru, qui fait les frais de la taxe. On peut, dans ce cas, porter l'impôt à un niveau qui paraît à première vue exorbitant et qui cependant ne l'est pas, car il demeure à peu près sans influence sur le nombre des personnes disposées à l'acquitter. A cet égard, l'exemple de ce qui s'est passé à New York lors du dernier remaniement du tarif des licences (1903) est significatif. La majoration dépassait 40 0/0 et il

semblait, à première vue, qu'elle dût avoir pour conséquence une diminution du nombre des débits. Il n'en a rien été. Après deux années d'application du nouveau régime, la diminution n'atteignait pas 5 0/0. Il s'est trouvé 12.211 débitants sur 12.820 disposés à payer chaque année un supplément d'impôt qui s'élevait au total à près de 17 millions de francs (\$ 3.334.260). Le même phénomène s'est produit deux ans plus tard à Chicago où le doublement du taux de l'impôt, porté de 2.625 francs à 5.125, s'est traduit par un accroissement de recettes presque proportionnel : 19 millions de francs en 1904 ; 37 millions de francs en 1907 (1).

En France, une pratique séculaire de grande liberté commerciale et trente années de liberté absolument complète ont permis aux débitants de boissons de se multiplier au point d'atteindre le chiffre d'un demi-million. La plupart gagnent tout juste de quoi vivre et, dans ces conditions, le degré d'élasticité de la licence se trouve beaucoup moindre que dans les pays anglo-saxons où le niveau économique des débitants de boissons, moins nombreux pour une clientèle à peu près équivalente, est notablement plus élevé. Toutefois, la proportionnalité de l'impôt étant mieux assurée en France qu'en Angleterre et surtout qu'aux Etats-Unis où la licence atteint son maximum de rigidité, cette infériorité se trouve quelque peu atténuée. Ce léger avantage est d'ailleurs compensé et bien au-delà par le défaut d'accroissement de la population française dont la stagnation ne permet à la consommation alcoolique de gagner qu'en intensité, au détriment de la santé et du bien-être publics.

(1) *Finances of the City of Chicago. Comptroller's 48th and 51st annual Reports*, Chicago, Higgins, 1905 et 1908.

Dans les pays anglo-saxons, grâce à l'augmentation régulière et rapide de la population, la consommation alcoolique a pu perdre de son importance relative tout en formant d'année en année une masse de plus en plus considérable. Comme, d'autre part, dans ces pays, l'action des pouvoirs publics tend d'une façon constante à restreindre le nombre des débits de boissons, les débitants se trouvent en mesure d'acquitter sans trop de difficulté une somme toujours grossissante d'impôts. Il faut remarquer cependant que, grâce à la solidarité d'intérêt qui existe en Angleterre entre les fabricants et marchands en gros de boissons, d'une part, et les débitants, de l'autre, grâce aux ressources financières considérables et au crédit politique dont les premiers disposent, grâce à l'esprit de discipline dont les derniers font preuve toutes les fois que les circonstances le réclament, le commerce des boissons est beaucoup mieux armé dans ce pays qu'il ne l'est en France pour résister aux entreprises dirigées contre lui, qu'elles revêtent la forme de restrictions directes ou de surimposition. Pour apprécier l'élasticité relative de la licence en France et en Angleterre, il faut tenir compte de ces considérations, mais il faut se garder d'oublier que si les débitants de boissons apparaissent en France, à l'heure actuelle, sous l'aspect d'une masse peu cohérente, c'est tout simplement parce qu'aucune occasion ne leur a encore été fournie de se solidariser. Il suffirait sans doute, pour donner à cette foule la cohésion qui lui fait défaut, pour orienter dans une même direction cette multitude d'énergies éparses, d'un péril commun vivement ressenti comme serait, par exemple, une forte augmentation du taux des licences. Une pareille mesure, pour avoir chance d'aboutir, devrait

être accompagnée d'une compensation ; tel serait le cas si elle était combinée avec la limitation du nombre des débits. Mais cette limitation est difficile à réaliser sans injustice si l'on veut lui donner une portée quelque peu étendue. En Angleterre, grâce au principe maintes fois affirmé de la précarité de la licence, la limitation ne rencontre, juridiquement du moins, aucun obstacle.

De ce qui précède, il est possible de dégager cette conclusion que, dans les conditions actuelles, la licence des débits de boissons n'est susceptible d'être notablement accrue ni en France, à cause du grand nombre de détaillants peu aisés et de la liberté du commerce, ni aux Etats-Unis où, sauf dans les grandes villes, l'élasticité de l'impôt est bien près d'avoir atteint sa limite extrême. Dans quelques années, la généralisation des hautes licences sera un fait accompli. La Californie, qui avait jusqu'ici résisté à l'influence ambiante, a fini par y céder (1), et les Etats du Sud où le taux de l'impôt est encore peu élevé ne tarderont sans doute pas à suivre le mouvement. Mais en Angleterre les facultés contributives des commerçants de boissons sont loin d'être épuisées, et la licence pourrait sans inconvénient être doublée pour la plupart des débits. M. Asquith avait laissé entrevoir qu'au cas où le Parlement refuserait d'adopter le plan de réduction qu'il lui avait présenté il était décidé à arriver à ses fins par la voie détournée de la surtaxe (2). Mais ce projet paraît momentanément abandonné. Cependant, si l'on considère les tendances de la majorité libérale, le déficit

(1) A San Francisco, la licence a été récemment sextuplée (§ 500 au lieu de § 84).

(2) Discours à la Chambre des Communes, séance du 4 mai 1908.

du budget et les ressources nouvelles que vont nécessiter les réformes sociales promises ou déjà amorcées, il n'est pas impossible que le Parlement ne consente à imposer une charge supplémentaire au commerce des boissons sous forme de hautes licences.

CONCLUSION

I

Depuis le début des temps modernes et sauf deux expériences partielles peu prolongées, l'Angleterre est demeurée théoriquement fidèle au système de l'autorisation préalable en matière d'ouverture de débits de boissons. Mais on peut dire qu'en fait, jusqu'au dernier tiers du xix^e siècle, l'exercice de la profession de cabaretier est restée à peu près libre.

Du xvi^e siècle jusqu'à nos jours, le principe de la précarité de la licence a été constamment affirmé sans que son application ait jamais pu être régularisée. Exercé tantôt avec rigueur, tantôt avec mollesse, parfois tout à fait oublié, le pouvoir discrétionnaire des magistrats a reçu une grave atteinte par l'institution du système de « compensation » au moment où il semblait définitivement établi.

Pendant longtemps les droits de licence ont été de simples taxes de police, et c'est seulement sous la pression des besoins d'argent créés par l'émancipation des Indes occidentales et la guerre avec la France que leur caractère fiscal s'est affirmé. En 1787, Pitt organise le premier tarif gradué. Mais, par suite de la croissance de la population et de la politique de limitation pratiquée à l'égard des débits de boissons, la valeur du privilège conféré par la licence augmente rapidement. Les conséquences de ce fait, au point de vue fiscal, sont méconnues jusqu'en 1880,

époque où, à la demande de M. Gladstone, le Parlement adopte un nouveau tarif qui multiplie le nombre des classes et élève le chiffre de l'impôt. En même temps et dans un but de simplification, on fusionne un certain nombre de licences jusqu'alors distinctes. En 1904, M. Balfour fait voter une loi qui consacre l'abandon du pouvoir discrétionnaire des magistrats pour les anciens débits et proclame, à l'égard des nouveaux, le droit de l'Etat à la pleine valeur du monopole résultant de la concession de la licence. C'est une véritable révolution dont le mérite est très discutable. Arrivés au pouvoir, les libéraux essayent de regagner le terrain abandonné par les conservateurs, mais leur tentative échoue par suite de l'opposition de la Chambre des Lords.

II

Le fait le plus digne d'attention du dernier quart de siècle est incontestablement la concentration qui s'est opérée dans le commerce des boissons. Cette évolution s'est traduite par la diminution du nombre des débits, l'accroissement de leur importance et l'élimination presque totale des petits établissements autonomes. Ses conséquences fiscales ont été longuement développées ; elles se résument dans l'accentuation des inégalités résultant du mode d'assiette de l'impôt et dans l'insuffisance des droits à l'égard des catégories supérieures de contribuables.

Au point de vue de la prospérité commerciale, on les connaît aussi. En travaillant à la sobriété publique, le législateur a fait les affaires des grandes compagnies de brasserie qui ont tiré tout le profit pécuniaire des res-

trictions systématiques apportées à l'exercice du métier de cabaretier. L'Etat s'est abstenu de prendre sa part. En s'en remettant du soin de restreindre le nombre des débits de boissons au frein économique d'une taxation élevée, comme l'ont fait la plupart des Etats de l'Union américaine, on n'eût peut-être pas mieux servi les intérêts de la tempérance, mais au moins le Trésor y eût-il trouvé son compte. On a craint, apparemment, les colères d'un parti intransigeant qui ne veut pas que l'Etat devienne le bénéficiaire d'un commerce qu'il considère comme immoral et se fasse en quelque sorte le complice de la dégradation sociale. Peut-être aussi a-t-on voulu éviter de ruiner le petit commerce. En ce cas, on s'est trompé, car la politique suivie a précisément abouti à ce résultat en préparant le terrain aux entreprises des brasseurs.

En ce qui concerne la consommation alcoolique, les effets des mesures de restriction et de la concentration commerciale qui en est résultée paraissent, à première vue, assez médiocres. Assurément, la réduction du nombre des débits a été favorable à l'ordre, à la tranquillité, à la décence extérieure. Mais on ne saurait dire à quel point elle a diminué la consommation ni même affirmer qu'elle l'a diminuée d'une manière appréciable. On est porté à penser que les débits qui subsistent vendent, au total, autant de boissons que les établissements plus nombreux mais moins importants et moins bien organisés qui existaient auparavant ; il y a peut-être eu un déplacement de la consommation du cabaret au domicile mais, vraisemblablement, il n'a pas dû être bien considérable ; s'il en était autrement, il n'y aurait pas lieu, d'ailleurs, de s'en féliciter.

Ce qui paraît démontrer en effet que la limitation du nombre des débits a été d'une utilité assez faible au point de vue de la sobriété réelle, c'est que, malgré une diminution de près de 30 0/0 dans le chiffre des cabarets comparé à celui de la population, la consommation des spiritueux par tête d'habitant dans le Royaume-Uni est à peu près la même aujourd'hui qu'il y a un quart de siècle. Elle s'élevait, vers 1880, à un gallon d'esprit-preuve, soit environ 2 lit. 60 d'alcool pur ; elle est restée à ce niveau jusqu'en 1896-1897, puis elle a augmenté graduellement jusqu'en 1899-1900 pour redescendre ensuite au chiffre de 2 lit. 40, moyenne des années 1905-1907 (1). Après cette double oscillation, l'équilibre s'est donc rétabli vers le même niveau qu'il y a 25 ans. En effet, si au lieu de considérer les années isolément, on compare les deux périodes décennales extrêmes, on trouve des chiffres très rapprochés : 2 lit. 56 pour la première (1881-1890) et 2 lit. 65 pour la seconde (1897-1906).

Quand on songe à la somme d'efforts dépensée, ce résultat purement négatif semble décourageant et on est tenté de conclure à l'inefficacité des mesures restrictives. Une pareille conclusion serait exagérée. Comme celle

(1) Voici, d'ailleurs, les variations éprouvées au cours de la période 1897-1898 à 1906-1907.

1897-1898	2.70
1898-1899	2.75
1899-1900	3.10
1900-1901	2.88
1901-1902	2.65
1902-1903	2.70
1903-1904	2.59
1904-1905	2.43
1905-1906	2.38
1906-1907	2.38

des autres stimulants, tabac, café, thé, la consommation de l'alcool a tendance à se propager et à s'accroître, surtout dans les milieux industriels. Cette tendance est très apparente dans les pays où, comme en France, elle ne rencontre pas d'obstacles directs.

En 1840, l'Angleterre consommait, relativement, deux fois plus de spiritueux que sa voisine (2 lit. 20 contre 1 lit. 10, en alcool pur) ; vers 1870, la consommation moyenne était à peu près la même (2 lit. 50 environ) dans les deux pays ; aujourd'hui, elle atteint en France 3 lit. 58, tandis qu'elle s'est maintenue en Angleterre à son ancien niveau et qu'elle tend même à s'abaisser un peu au-dessous (2 lit. 38, depuis 1905) (1). La proportion se trouve renversée.

Faut-il voir dans ce fait une conséquence de la politique de restriction dont les débits sont l'objet ? Sans doute. Mais la propagande anti-alcoolique auprès des adultes, les enseignements de l'école (2), les progrès de l'éducation économique de la classe ouvrière et les efforts des chefs d'entreprise doivent être placés bien avant les

(1) Il ne s'agit, dans l'un et l'autre cas, que de la consommation taxée. Celle qui se fait en franchise ou en fraude des droits devrait être ajoutée aux chiffres officiels s'il était possible de l'évaluer. Pour la France, cette part serait importante vu le nombre considérable des petits producteurs. En Angleterre, la consommation peut être considérée comme intégralement taxée, car la production de l'alcool se trouve centralisée dans un petit nombre d'usines où la surveillance s'exerce très efficacement.

(2) La manière dont cet enseignement est donné aux enfants n'est d'ailleurs pas toujours à l'abri de la critique (V. sur cette question les rapports des docteurs H. P. Bowditch et C. F. Hodge à la sous-commission physiologique de la commission des Cinquante) (*Committee of Fifty, Physiological Aspects of the Liquor Problem*, Boston, 1903, t. I, p. 1-136).

mesures prises à l'égard des débits de boissons parmi les causes de cette stagnation de la consommation alcoolique (1). Si les efforts faits par le législateur anglais ont une part directe assez faible dans le résultat obtenu, ils offrent du moins l'avantage d'encourager ceux de l'ini-

(1) Les premières unions de travailleurs eurent pour ainsi dire leur siège social au cabaret. C'est là qu'elles se réunissaient à l'origine, et une part notable des cotisations était employée à payer les consommations bues au cours des réunions ; c'est ce qu'on appelait la « liquor allowance ». En 1837, la « Steam Engine Makers Society » avait édicté un règlement aux termes duquel un tiers des cotisations hebdomadaires était réservé à cette dépense. Mais, dès 1846, cette prescription disparut des statuts (*Sidney and Beatrice Webb, the History of Trade Unionism*, Londres, 1894, note sous les pages 185 et 186).

A mesure que les unions devenaient plus nombreuses et plus riches, elles s'éloignaient du cabaret dont elles commençaient à comprendre les dangers et qui, d'ailleurs, étaient devenus trop étroits pour elles. La gestion de leurs intérêts financiers exigeait qu'elles missent à leur tête des hommes sûrs et instruits, et ce n'était pas au cabaret qu'on pouvait les recruter ou les élire. Le système d'assurance mutuelle que les trade-unions avaient organisé allait devenir aussi un facteur puissant de tempérance, car chaque membre était intéressé à la diminution des risques de l'association et, par conséquent, à la sobriété de ses camarades. L'ouvrier rangé voyait avec peine les cotisations prélevées sur son salaire employées à secourir des ivrognes.

D'autre part, les chefs d'entreprise, conscients de l'influence de la sobriété sur la bonne exécution du travail et la diminution de leurs risques, s'efforçaient de l'imposer à leurs employés. Le travail est aujourd'hui, dans la plupart des usines, effectué par des machines dont la direction exige une attention soutenue, une lucidité d'esprit parfaite, une main toujours sûre d'elle-même. Dans un nombre chaque jour croissant de métiers, la tempérance est devenue en quelque sorte une nécessité professionnelle. Le développement de l'activité industrielle qui, par la concentration qu'il provoque dans la population ouvrière, constitue un facteur très puissant de l'alcoolisme, paraît susceptible d'agir en même temps dans un sens tout à fait opposé. C'est là une constatation encourageante.

tiative privée, d'appeler et de retenir l'attention publique sur un des problèmes les plus sérieux qui se posent dans les sociétés modernes.

Pour la grande majorité des travailleurs, dont le salaire suffit à peine aux frais de logement et d'entretien, la consommation de l'alcool constitue un luxe ruineux. Dans le budget de la plupart des familles ouvrières, il n'y a pas, raisonnablement, de place pour elle. Lorsqu'on l'y fait entrer, c'est au détriment des autres chefs de dépense, et comme celles du logement et du vêtement sont peu compressibles, c'est sur l'alimentation que la réduction porte principalement. Or, quand l'ouvrier est privé du nécessaire il produit peu et cette infériorité dans la production vient à son tour se répercuter un jour ou l'autre sur le salaire et provoquer de nouveaux retranchements. « Ce qu'un homme sera capable de faire en 24 heures, dit M. Walker (1), dépendra principalement de ce qu'il aura mangé durant ces 24 heures ou, pour parler plus correctement, de ce qu'il aura mangé durant les 24 heures précédentes. Si son régime est abondant, il travaillera avec vigueur ; si sa nourriture est insuffisante, il travaillera médiocrement. » Au point de vue de la concurrence internationale, cette infériorité dans la productivité du travail peut avoir des conséquences très graves. La valeur alimentaire de l'alcool est aujourd'hui incontestée, mais, de l'aveu même de celui qui en a donné la démonstration décisive (2), les boissons alcooliques

(1) *The Wages Question, a Treatise on Wages and the Wages Class*, New-York, 1891, p. 54.

(2) W. O. Atwater, « The Nutritive Value of Alcohol » dans le recueil des rapports de la sous-commission physiologique de la commission des Cinquante, t. II, p. 169-343. Le détail des travaux d'Atwater et de ses collaborateurs a été publié entre 1898 et 1900

« constituent une catégorie d'aliments très imparfaits et très coûteux (1). »

Sans faire entrer en ligne de compte les effets désastreux de l'abus auquel le consommateur est si facilement amené : diminution de la résistance organique qui prépare le terrain à la maladie (2), affaiblissement de la volonté qui se traduit par l'augmentation de la criminalité et, joint à la débilité physique, contribue à entretenir et à grossir le contingent des oisifs de la misère (3), en

dans le *Bulletin de l'Office des Stations d'Expériences du Département de l'Agriculture des Etats-Unis*.

(1) *Physiological Aspects of the Liquor Problem*, t. I, p. XXI.

(2) On sait le chiffre élevé de la mortalité dans certains métiers où les excès de boissons sont une habitude et quelquefois une obligation professionnelle comme ceux de cocher et de cabaretier. En Angleterre et dans le pays de Galles, sur 61.215 personnes (hommes) fournissant annuellement 1.000 décès, la proportion afférente à ces deux catégories par rapport à des catégories similaires, est représentée, au dire de M. Bertillon qui reproduit une statistique de M. Tatham, par les chiffres suivants :

Marchands sédentaires :

Débitants de boissons	1.659
Autres boutiquiers.	859

Ouvriers de la traction :

Roulage.	1.284
Chemins de fer (sobres)	818

(3) On est loin d'être d'accord sur la part qui revient à l'alcool dans le paupérisme. En 1839, M. de Gérando (*De la bienfaisance publique*) l'évaluait pour les Etats-Unis à 75 0/0 du nombre total des cas et, récemment, une estimation aussi manifestement exagérée a été donnée par un écrivain américain (Henry M. Boies, *Prisoners and Paupers*, New-York, 1893). Par contre, le Bureau Impérial de Statistique de Berlin (enquête de 1885) n'attribuait aux excès de boissons que 2 0/0 des cas de paupérisme. Entre ces évaluations extrêmes, on peut placer celles de MM. Warner (*American Charities*, New-York, 1894) et Charles Booth (*Life and Labour of the People in London*) qui indiquent la proportion de 13 à 14 0/0. L'enquête la

se plaçant uniquement en présence d'une consommation modérée, on peut dire que la dépense de l'alcool constitue un gaspillage économique dont aucun autre, peut-être, n'égale l'importance (1). Mais toute tentative de restriction rencontre de sérieux obstacles.

Les droits sur les boissons alcooliques occupent dans le budget de la plupart des Etats modernes une place considérable, souvent la première, et on a vu qu'en Angleterre le produit de ces droits atteint près d'un milliard. Peut-on demander à l'Etat de tarir cette magnifique source de revenu? S'il le fait, à quelle catégorie de contribuables demandera-t-il ce qu'il obtient si aisément aujourd'hui des consommateurs d'alcool?

L'argument tiré de l'intérêt budgétaire est sérieux; il ne paraît pas péremptoire. Tout d'abord, il perd une grande partie de sa valeur si, au lieu de se placer dans l'hypothèse invraisemblable d'une suppression immédiate, intégrale, de la consommation alcoolique, on en-

plus étendue qui ait été faite sur ce difficile sujet est celle de la 3^e sous-commission de la commission des Cinquante aux Etats-Unis; elle aboutit aux proportions suivantes:

Pauvres secourus par les institutions privées . . . 25 0/0

Pauvres secourus dans les « almshouses » 37 0/0

(1) En 1899, la dépense totale en boissons alcooliques dans le Royaume-Uni était évaluée à 162.163.174 livres (4.054.079.350 fr.), soit une somme égale à la valeur locative de toute les maisons et de toutes les fermes du pays. Répartie entre les 40 millions 1/2 d'habitants qu'il comptait alors, cette dépense représentait 100 francs par tête, soit 500 francs pour une famille de composition normale. Le budget moyen d'un ménage d'ouvriers anglais étant de 2.500 francs environ, la dépense de la boisson y entrait donc pour un cinquième. En 1908, M. Lloyd George évaluait le « drink bill » de l'Angleterre et du pays de Galles à 160 millions de livres (4 milliards de francs), soit 22 livres (550 fr.) par famille (Discours prononcé à la Chambre des Communes le 4 mai 1908).

visage une restriction graduelle qui, s'échelonnant sur une longue période d'années, permettrait de récupérer d'un autre côté, au fur et à mesure de leur diminution, les ressources qu'elle procure aujourd'hui au budget.

Mais la question doit être serrée de plus près. Quand on objecte que l'impôt rapporte 500 millions, un milliard, on semble avoir en vue un gain d'égale somme. Sans parler du gaspillage de temps et d'activité que représentent les formalités imposées aux contribuables et la contrebande, il faut déduire du rendement réputé net des droits sur l'alcool les charges qui, directement ou indirectement, pèsent sur la communauté du fait de son trafic et de sa consommation. Les 170.000 débitants de boissons que compte aujourd'hui le Royaume-Uni pourraient assurément employer leur activité d'une manière plus utile qu'à verser à boire aux quelques millions d'autres citoyens anglais qui constituent leur clientèle. Que dire qui n'ait été maintes fois répété des pertes qui résultent de la consommation elle-même. S'il est impossible d'évaluer, même approximativement, la part qui revient à l'alcool dans la misère, la maladie, la démence, le crime, l'abandon matériel et moral des enfants, tout autorise à croire qu'elle est élevée. L'assisté, le malade, le fou, le criminel, constituent pour la société des charges souvent sans compensations, car si on guérit un assez grand nombre de malades, si on parvient à tirer de la misère quelques assistés, on ne rend guère de criminels à la vie honnête et productive. Qu'ils s'attaquent aux biens ou aux personnes, ceux-ci sont essentiellement des destructeurs de richesse, et ce qu'ils coutent à rechercher, à juger, à entretenir en prison, n'est souvent que peu de chose en comparaison de ce qu'ils ont fait perdre à la communauté

aux dépens de laquelle s'est exercée leur activité malfaisante. A mesure que la productivité du travail s'accroît dans une société, le préjudice qu'elle éprouve de ces différents chefs s'accroît, et on comprend l'obstination avec laquelle les peuples anglo-saxons, hantés par l'impérialisme, poursuivent la lutte contre l'abus de l'alcool. Tout individu que la débilité, la maladie ou le vice empêche d'accomplir sa tâche quotidienne vit obligatoirement sur le produit de son travail passé ou du travail d'autrui ; c'est un poids mort pour la société. La santé et la richesse publique sont solidaires ; tout ce qui porte atteinte à la première doit, tôt ou tard, avoir sa répercussion sur la seconde. Il ne faudrait donc pas se désoler d'un déficit de l'impôt sur l'alcool si ce déficit était uniquement dû à un resserrement de la consommation. A une députation de brasseurs qui cherchaient à le détourner d'une mesure qu'ils jugeaient préjudiciable à leurs intérêts en faisant valoir les conséquences fâcheuses qu'elle pourrait avoir en même temps pour le budget, M. Gladstone répondait : « Il est inutile, Messieurs, de vous mettre en peine pour le Trésor. Une simple question d'argent ne doit jamais empêcher l'accomplissement d'une réforme nécessaire. D'ailleurs, avec une population sobre qui ne gaspillera pas ce qu'elle aura gagné, je saurai où trouver les sommes dont j'aurai besoin. » L'argument tiré de l'intérêt budgétaire repose sur cette opinion erronée que l'argent épargné sur la consommation de l'alcool prendra quelque route où l'impôt sera impuissant à l'atteindre. Il méconnaît qu'au point de vue économique cette consommation constitue, pour la plus grande part, une dépense improductive et que, partant, elle est un obstacle à la prospérité durable des finances

publiques. Tout ce que leur intérêt exige, c'est qu'on évite les mesures prématurées ou radicales. A cette condition, l'équilibre budgétaire pourrait n'avoir pas, même momentanément, à souffrir d'une réforme.

Il est des obstacles autrement sérieux à la restriction de la consommation alcoolique.

C'est d'abord l'attraction puissante exercée par le cabaret sur l'ouvrier, attraction qui correspond aux besoins très réels qui ne trouvent que là leur satisfaction et sur la légitimité desquels on s'est expliqué au début de cette étude ; c'est la ténacité d'habitudes anciennes que l'exemple des parents et des camarades a développées, que la tentation de chaque jour entretient et qu'il est si difficile de détourner de leur route traditionnelle ; c'est enfin, dans l'ordre matériel, l'intérêt des producteurs et des marchands de boissons. Tous les capitaux et tout le travail engagés dans cette direction constituent des forces en action contre la tempérance. Ces capitaux se chiffrent par milliards, ces bras par centaines de mille (1).

(1) On évalue à 6 milliards, pour l'ensemble du Royaume-Uni, les capitaux engagés tant dans la production des matières premières et dans la fabrication (2 milliards 1/2) que dans la manutention, le transport et la vente des boissons (3 milliards 1/2), mais on manque de renseignements sur le nombre des personnes qui y sont employées. Il est possible cependant de s'en faire une idée grâce aux évaluations établies pour les Etats-Unis. D'après le rapport déjà cité (p. 187) du département du Travail de Washington, les capitaux engagés dans le commerce seul s'élevaient en 1896 à 957.000.000 de dollars (4.785.000.000 fr.). En évaluant à 3.415.000.000 de francs les capitaux utilisés dans la production des matières premières et la fabrication, on arrive à un total de 8.200.000.000. Le nombre des personnes tirant uniquement leurs moyens d'existence de la fabrication et de la vente des boissons était estimé à 364.000, soit, avec les membres de leur famille, plus de 1.800.000 individus (ce chiffre doit être porté à 2 millions si on tient compte, comme il est néces-

Le resserrement de la consommation c'est la faillite pour l'industriel et le commerçant, le chômage pour l'ouvrier, la mévente pour le cultivateur. Quand on parle des maux que cause l'alcool, il ne faut pas oublier les gens que l'alcool fait vivre et qu'une intervention inopportune ou brutale peut jeter dans la misère. Il faut songer aussi qu'une réforme qui touche aux mœurs séculaires d'un peuple exige beaucoup de temps et d'esprit de suite et ne peut s'accomplir que par degrés. Le seul fait d'avoir enrayé un mal en voie de développement constitue un succès dont il y a lieu de se féliciter ; c'est la première étape vers la guérison. Le peuple anglais paraît en être là. Après avoir compté au nombre des plus grands consommateurs d'alcool, il est aujourd'hui l'un des moindres, parmi les nations de l'Europe septentrionale et moyenne ; il ne le cède à cet égard qu'à la Norvège (1).

saire pour le calcul, des producteurs des matières premières employées en brasserie ou en distillerie : orge, seigle, maïs, etc. et des viticulteurs). En se basant sur ces données, on peut évaluer pour le Royaume-Uni le nombre des personnes entretenues par l'industrie des boissons, *lato sensu*, à plus de 1.460.000.

(1) Ce pays est en grande partie redevable de la diminution de sa consommation alcoolique à l'adoption du système de Gotembourg qu'il a d'ailleurs perfectionné. En 1875, la consommation atteignait à peu près 3 litres 1/2 d'alcool pur par habitant ; elle est aujourd'hui inférieure à 1 litre 1/2. Des tentatives assez nombreuses dues à l'initiative privée ont été faites pour acclimater en Angleterre le système scandinave. La première en date, celle du Rev. Osbert Mordaunt, remonte à 1877. En 1896, l'évêque de Chester a fondé sous le nom de « People's Refreshment House Association » une société dont l'objet est d'acheter des débits de boissons pour les exploiter selon les principes de Gotembourg. En 1901, elle en possédait une vingtaine et sa situation financière était assez satisfaisante. Depuis 1900, à l'instigation du comte Grey, il s'est formé un certain nombre de sociétés analogues, tant en Angleterre qu'en Ecosse ; elles sont connues sous la dénomination de « Public House

Grâce au système des licences différentielles qui fait une situation privilégiée aux débits de boissons alcooliques légères, le terrain de la lutte se trouve circonscrit aux débits d'alcool et, dans un espace ainsi limité, elle peut être poursuivie avec de sérieuses chances de succès (1). La question des débits de boissons reste en Angleterre l'une des préoccupations dominantes de l'opinion et du Parlement et, bien que l'intervention de l'Etat rencontre de la part des intérêts privés une résistance mieux organisée et plus savante qu'ailleurs, elle paraît appelée à s'accroître par la suite. Mais l'échec du Licensing Bill de 1908 lui imposera sans doute un long temps d'arrêt.

L'attention des réformateurs anglais s'est concentrée jusqu'ici d'une manière trop exclusive sur la limitation du nombre des débits. Supprimer quelques cabarets est

Trust Companies ». Ces divers essais sont trop peu étendus ou trop récents pour qu'on puisse se prononcer sur leur résultat. Il ne semble pas cependant que de pareilles sociétés soient appelées à un grand avenir ; elles se heurtent à beaucoup d'obstacles dont le plus sérieux est la nécessité d'obtenir et de conserver le monopole de la vente des boissons dans les localités où elles s'établissent. Ces singulières maisons de commerce dont l'objectif est de vendre le moins possible se trouvent en effet dans des conditions déplorable pour soutenir la concurrence des débits ordinaires, lorsqu'il en existe à proximité.

(1) C'est cette idée qui a inspiré le projet de réforme des licences déposé le 14 janvier 1908 à la Chambre belge. Il assujettissait au droit de licence tous les débitants de boissons sans exception (jusqu'ici, plus des 3/4 en étaient exempts), mais il leur donnait la faculté de n'avoir à déboursier le montant de la licence que durant trois années seulement, à titre de cautionnement. Pour jouir de ce privilège, ils devaient prendre l'engagement de ne débiter, ni ne détenir aucune quantité de boissons spiritueuses et de se soumettre à des visites domiciliaires.

une satisfaction donnée à l'opinion publique qui voit dans leur nombre excessif la principale cause de l'intempérance. Ce peut être une bonne chose à divers points de vue et, en particulier, à celui de l'efficacité de la surveillance, mais ce n'est pas ainsi qu'on arrêtera le développement de l'alcoolisme et encore moins qu'on lui enlèvera le terrain conquis. Ce n'est pas tant du nombre des cabarets que de leur caractère que vient le mal. Tant qu'on n'aura pas éliminé l'intérêt privé du commerce des boissons, on n'aura rien fait de décisif en faveur de la tempérance. M. Asquith l'avait compris. Il est extrêmement fâcheux que le veto des Lords ait fait échouer son projet, du moins la partie de ce projet relative à la « time limit ». Tôt ou tard, cette réforme sera reprise et elle aboutira. Il reste, en attendant, bien des améliorations à réaliser dans la législation des licences, surtout au point de vue fiscal, bien des inégalités choquantes à corriger, des assimilations peu justifiées, comme celle des hôtels et des restaurants aux débits ordinaires, à faire disparaître. On les a signalées au cours de cette étude ; il est inutile d'y revenir. Il serait urgent de codifier à nouveau les lois de licence qui constituent aujourd'hui un amas incohérent au milieu duquel il est très malaisé de se reconnaître.

Quoi qu'on fasse, le système anglais demeurera un système compliqué, exposé à des remaniements continuels parce qu'il est fondé sur le principe de l'intervention de l'État et que cette intervention comporte, pour être efficace, une multiplicité et une mobilité de formes extrêmes. A ce prix seulement il pourra être maintenu en harmonie avec les conditions de la vie économique et l'évolution des mœurs. Pour n'être pas une source intarissable de complications, le commerce des boissons

doit être laissé tout à fait libre ou monopolisé. Mais si on adopte un moyen terme, il faut se résigner aux difficultés qu'entraîne inévitablement toute solution transactionnelle.

Les documents qui ont servi à cette étude sont dus pour une bonne part à l'obligeance de l'administration anglaise de l'Accise et des divers fonctionnaires américains auxquels l'auteur avait pris la liberté de les demander directement ou auprès desquels les consuls de France avaient bien voulu lui servir d'interprètes. Il adresse à tous l'expression de sa gratitude et, en particulier, à MM. W. C. Hayward, Oswald Filghman, Julius A. Schmal, Edw. N. Pearson, S. D. Dickinson, Carmi. H. Thompson, Robert Mc Afee et Charles P. Bennett, Secrétaires d'Etat de l'Iowa, du Maryland, du Minnesota, du New Hampshire, du New Jersey, de l'Ohio, de la Pennsylvanie et du Rhode Island, ainsi qu'à MM. James B. Bradley, Auditor General du Michigan, Wm. W. Wilder, State Auditor du Missouri, Washington Bowie, du « Board of Liquor License » de Baltimore, L. Bonzom, Consul gérant le Consulat général de France à New-York, H. de Saint-Laurent et H. Mérou, Consuls de France à Chicago et L. Seguenot, Agent consulaire à Saint-Louis.

Vu :

Le Président de la thèse,
E. ALGLAVE.

Vu :

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

APPENDICE

COLONIES ANGLAISES.

Il n'entrait pas dans le cadre de cette étude d'examiner les divers systèmes de licence adoptés dans les colonies anglaises. Ces systèmes diffèrent de celui de la métropole autant par le mode d'assiette de l'impôt que par son taux, sensiblement plus élevé en général. Ce qui accentue encore cette différence, c'est que dans les colonies la consommation des boissons alcooliques est, sauf aux Indes, notablement moindre que sur le territoire métropolitain ; en Australie et en Nouvelle-Zélande elle ne représente que la moitié et au Canada que le tiers de la consommation anglaise.

Les renseignements ci-après consignés sous forme de sommaire permettront de se faire une idée de la variété des régimes et de l'élévation relative des droits de licence dans l'empire colonial anglais.

Indes.

Madras.

ASSIETTE. — Population pour les débits à emporter ; enchère publique pour ceux à consommer sur place.

TARIF. — (Débits à emporter) 2 classes : 112 fr. 50 et 225 francs.

Bombay.

ASSIETTE. — Chiffre des ventes de l'année précédente

pour les débits à emporter ; enchère publique pour les autres.

TARIF. — (Débits à emporter) 3 fr. 37 par 12 litres de spiritueux vendus.

Bengale.

Enchère publique (A Calcutta, taxe uniforme de 1.350 fr.).

Bengale Oriental et Assam.

Enchère publique.

Provinces Unies.

Taxe uniforme de 450 francs.

Pendjab, Province frontière du Nord-Ouest.

Taux fixé par l'Administration entre un minimum de 675 francs et un maximum de 2.250 francs ou enchère publique.

Provinces centrales.

Taux fixé discrétionnairement par l'Administration.

Australie (1).

Nouvelle Galles du Sud.

ASSIETTE. — Valeur locative de l'établissement.

TARIF. — De 250 à 2.500 francs.

(1) Le gouvernement central fixe les droits de consommation sur les boissons et les taxes spéciales qui frappent la fabrication et le commerce en gros ; celles qui atteignent la vente au détail sont abandonnées aux gouvernements des provinces qui en règlent à leur gré l'assiette et le tarif.

Victoria.

ASSIETTE. — Valeur locative de l'établissement.

TARIF. — 3 classes : 375, 625 et 1.250 francs

Australie méridionale.

ASSIETTE. — Valeur locative de l'établissement.

TARIF. — 5 classes : de 375 à 1.000 francs.

Queensland.

Dans les villes et à 5 milles à l'entour : 750 francs.

Autres lieux : 375 francs.

Australie occidentale.

Taxe uniforme de 1.000 francs.

Tasmanie.

Taxe uniforme de 635 francs.

Canada.*Ontario.*

ASSIETTE. — Population.

TARIF. — 7 classes : de 600 à 6.000 francs. — Faculté pour les municipalités d'imposer une surtaxe aussi élevée qu'elles jugent à propos.

Nouvelle Ecosse.

Taxe uniforme de 750 francs.

Nouveau Brunswick.

ASSIETTE. — Population.

TARIF. — 4 classes : 1.000 à 1.500 francs.

Manitoba.

ASSIETTE. — Population.

TARIF. — 5 classes : de 750 à 2.500 francs. Faculté pour les municipalités d'imposer une surtaxe dont le maximum varie, suivant l'importance de la localité, entre 500 et 750 francs.

Colombie anglaise.

ASSIETTE. — Population.

TARIF. — 3 classes : 375 à 1.000 francs, avec obligation pour les localités d'imposer une surtaxe entre un minimum de 500 francs (districts ruraux) ou de 1.000 francs (cités) et un maximum de 1.000 francs (districts ruraux) ou de 5.000 francs (cités).

Alberta.

ASSIETTE. — Population.

TARIF. — 2 classes : 1.000 et 2.000 francs. Faculté pour les municipalités d'imposer une surtaxe qui ne peut dépasser les droits perçus au profit de la province.

Saskatchewan.

TARIF. — 3 classes : cités : 2.000 francs ; towns : 1.500 francs ; autres lieux : 1.250 francs. Les cités et les towns peuvent en outre imposer une surtaxe (maximum : 1.000 fr.).

Québec.

Pas de règle fixe. Le droit varie, suivant les localités, entre 450 et 7.500 francs.

Nouvelle Zélande (1).

Districts ruraux : 625 francs.

Districts urbains : 1.000 francs.

(1) Droit supplémentaire de 125 francs pour les débits fermant après l'heure légale.

Cap.

Dans les villes et à 5 milles à l'entour : 1.000 francs.

Ailleurs : 750 et 875 francs.

Natal.

ASSIETTE. — Laissée au choix des localités.

TARIF. — Fixé par les autorités locales dans la limite des maxima suivants :

Districts urbains : pour la première année, 1.250 francs.
pour les autres, 750 francs.

. Districts ruraux : Moitié des maxima ci-dessus.

Transvaal.

ASSIETTE. — Chiffre de la population blanche.

TARIF. — Localités comptant moins de 400 personnes (mâles et au-dessus de 16 ans) de race blanche :
1.250 francs.

Autres lieux : 2.250 francs.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
 CHAPITRE PREMIER. — Historique : des origines à 1869.	
— Formation du système de licence ; deux essais de liberté commerciale.	35
 I. Origine de la réglementation des débits de boissons : protection du consommateur contre lui-même et contre le marchand ; préservation sociale. — Prohibition des jeux dans les cabarets. — Pouvoir de suppression donné aux juges de paix. — Apparition du principe de l'autorisation préalable. — L'annualité de la licence. — Le droit d'imposer des conditions aux débitants. — Consécration légale des règles coutumières au début du xviii ^e siècle. — Relâchement de l'administration sous les Stuarts. — Absence de caractère fiscal dans le droit de licence.	
 II. Premier essai de « free trade ». — Encouragements donnés à la production et au commerce des spiritueux. — Leurs effets déplorables. — Tentative de réaction : l'act de 1729 ; son abrogation en 1733 ; une mesure trop radicale : l'act de 1736. — Rétablissement de l'ordre à la fin du xviii ^e siècle. — Réforme fiscale de Pitt.	
 III. Deuxième essai de « free trade ». — Faveur accordée à la consommation de la bière au commencement du xix ^e siècle. — Ses causes. — Abandon de la politique de restriction par l'autorité licenciante. — L'act de 1830 ; abolition des droits sur la bière ; liberté complète du commerce. — Les résultats de la réforme : multiplication des débits ; accroissement de l'intempérance. — Les premières mesures de réaction : lois de 1834 et de 1840.	
 CHAPITRE II. — Historique (suite). — 1869-1908. — Retour à la politique de restriction.	
53	
 I. Les débits de bière ramenés au droit commun : lois de	

1869 et de 1872. — Projet de M. Bruce pour la mise aux enchères des licences ; son échec. — Réforme de 1880.

Motifs qui la justifient : complication du régime existant ; insuffisance de l'impôt. — Le projet Gladstone : fusion partielle des licences ; élévation des droits. — Aux huit classes proposées, le Parlement en ajoute six. — Médiocre résultat financier de la réforme. — Ses mérites : simplification ; meilleure répartition de l'impôt ; affirmation du droit de l'Etat à la plus-value résultant de son action restrictive. — Projet Goschen.

- II. Mécontentement causé dans le commerce des boissons par le retour au système de restriction et de réglementation. — Il offre son concours au parti conservateur. — Promesses de M. Balfour. — Leur réalisation : le bill de 1904. — Considérations financières invoquées en sa faveur. — La discussion aux Communes ; clôture par compartiment. — Adoption du bill. — Campagne électorale de 1906. — Succès du « Temperance Party ». — Engagements pris par Sir Campbell Bannerman. — Exécution différée. — Promesses pour la session de 1908. — Le bill Asquith. — Opposition qu'il rencontre. — Les élections partielles de 1908. — Les débats à la Chambre des Communes. — Attitude des Lords. — Rejet du bill.

CHAPITRE III. — Condition économique et action politique du commerce des boissons en Angleterre 75

- I. L'agriculture anglaise et le commerce des boissons. — Le « tied house system » ; son origine et son développement ; charges qu'il impose aux débiteurs. — Faible importance du petit commerce indépendant. — Situation financière des grandes sociétés.
- II. Activité politique du commerce des boissons ; sa discipline. — Importance de ce facteur dans la vie publique anglaise.

CHAPITRE IV. — Conditions requises pour la vente au détail des boissons ; principales règles de police. — Licences judiciaires ; délivrance, transfert, renouvellement. — Le principe de l'autorisation. — L'autorité licenciente 88

- I. Exigibilité de la licence. — Définition de la vente au détail.

- Etablissements réputés impropres à l'exploitation d'un débit. — Personnes incapables. — Temps légal de vente.
- Interdictions diverses faites aux débiteurs. — Infractions.
- Pénalités ; poursuites.
- II. Dualité de la licence : licence judiciaire et licence d'Accise. — Différentes catégories de « justices'licences ». — Magistrats qualifiés. — Juridiction du premier degré : juges de Paix. — Sessions ordinaires : concessions, transferts de place à place, renouvellements. — Licences provisoires. — Sessions extraordinaires : transferts de personne à personne. — Petites Sessions. — Juridiction du deuxième degré : Cours trimes- trielles de Comté. — Compétence. — Opposition aux de- mandes de licences ; son caractère. — Voies de recours: appel, « mandamus », « certiorari », « prohibition ». — Enregis- trement des licences.
- III. Le principe de l'autorisation. — Monopole qui résulte de la possession d'une licence ; sa valeur pécuniaire. — Droit de l'Etat sur cette valeur. — Ce qu'a fait la loi de 1904. — Ce qui reste à faire. — Rôle de l'impôt.
- IV. Le pouvoir licenciant. — Raisons qui militent en faveur de sa dévolution à l'autorité judiciaire. — Objections : con- fusion d'attributions ; difficulté d'un examen approfondi des demandes ; consolidation des licences ; danger de suspicion pour les magistrats.

CHAPITRE V. — Licences d'Accise : les catégories ; l'as- siette 417

- I. Catégories : « publican's licence », « beer retail », « wine », « beer and wine », « sweets », « cider », « table beer off », « grocer's licences ». — Licences additionnelles, spéciales, d'occasion et provisoires. — Délivrance et validité des licen- ces.
- II. Assiette. — Définition de la « valeur annuelle » ; difficulté de l'apprécier. — Licences à taux uniforme ; leurs incon- vénients. — Licences graduées. — Défaut de proportion entre le chiffre du loyer et les bénéfices professionnels. — Difficultés particulières qui résultent de la généralisation du « tied house system ». — Incertitude des procédés d'évalua- tion. — Estimations basées sur la taxe des pauvres. — Manque d'uniformité qui en découle. — L'insuffisance des évaluations officielles décélée par l'application de la loi du

15 août 1904 et par l'examen des prix de vente des débits de boissons.

CHAPITRE VI. — Licences d'Accise (*suite*). — Les tarifs. . . 131

- I. Chiffre de l'impôt dans les diverses catégories. — Licences fixes : débits de bière, de cidre, de vins. — Licences spéciales : restaurants, hôtels, théâtres. — Licences « six day » et « early closing ».
- II. Le vice originel du tarif anglais : l'inégalité. — Situation défavorable des petits débits par rapport aux grands établissements ; immunité partielle d'impôt dont jouissent ces derniers. — Situation défavorable des débits ruraux par rapport à ceux des centres urbains, de ceux des petites villes relativement à ceux des grandes.
- III. L'insuffisance du tarif résultant de la croissance de la population et de la réduction du nombre des débits. — La concentration du commerce de détail ; importance de ce mouvement dans les dernières années du xix^e siècle ; un temps d'arrêt ; prix élevé atteint par les débits de boissons. — Bénéfice réalisé par les titulaires de licences. — Avantage que les brasseurs ont retiré de la concentration commerciale. — Principaux facteurs de cette concentration : inégalité fiscale ; système des « abandons » ; action restrictive de l'administration ; rachat des débits par les municipalités ; opérations du « County Council » de Londres ; prospérité croissante des grandes compagnies de brasserie due au libre choix des procédés de fabrication et à la baisse des matières premières.
- IV. Critique des licences spéciales d'hôtel, de restaurant, de théâtre.

CHAPITRE VII. — Le système de « compensation ». . . . 157

- I. Son objet. — Débits auxquels il s'applique. — Tarif du droit de « compensation ». — Réduction de taxe au profit de certains établissements. — Anticipations sur les disponibilités du fonds de « compensation ». — Mode de calcul des indemnités. — Autorité compétente pour en fixer le chiffre. — Répartition entre les ayants droit. — Défalcatons autorisées sur le montant des redevances dues aux propriétaires de débits.
- II. Le pouvoir des magistrats licenciant à la fin du xix^e siècle.

cle. — Situation favorable à une refonte du régime des licences. — La loi du 15 août 1904 a consolidé l'ancien état de choses. — Considérations qui militaient en faveur du principe de la « compensation ». — Véritable caractère de la réforme : un impôt-assurance ; inconvénients qu'il présente.

III. Dualisme du but poursuivi par le législateur de 1904. — Conséquences : les déféctuosités de l'impôt insuffisamment atténuées ; inégalités nouvelles ; mécanisme de l'assurance faussé. — Le loyer comme base de calcul des primes. — Surcharge injustifiable imposée aux débits moyens. — Dégrèvements accordés à la base et au sommet de l'échelle. — Résumé des critiques adressées au système de « compensation ».

IV. Ses résultats au point de vue du commerce. — Consolidation des licences. — Hausse de leur valeur marchande. — La fixation des indemnités par les « Quarters Sessions » ; ses conséquences. — Le véritable payeur de la nouvelle taxe : débitant ou consommateur ?

CHAPITRE VIII. — Statistique des licences. — Produit et attribution des droits 178

I. Nombre total des licences en 1907. — Chiffres afférents aux différentes catégories. — Les licences de « publican » depuis 1896. — Inégalité de la répartition territoriale des débits : Angleterre et pays de Galles, Ecosse, Irlande. — Relation du nombre des licences à la population ; proportion afférente aux divers groupements et à quelques grandes villes.

II. Produit des licences par catégorie. — Taux moyens. — Débits de spiritueux : districts ruraux et centres urbains ; taux de la licence et produit par 1.000 habitants dans les 25 principales villes du Royaume-Uni. — Attribution du revenu des licences : Angleterre et pays de Galles, Ecosse, Irlande ; critique.

III. Place occupée par les licences dans l'ensemble des droits sur les boissons. — Comparaison avec les Etats-Unis.

CHAPITRE IX. — Comparaison de la licence anglaise avec les licences française et américaine au point de vue fiscal 190

I. Poids de l'impôt. — Comparaison des minima et des maxima

d'imposition. — Taux nominal moyen dans les trois pays. — Les licences municipales en France et aux Etats-Unis. — Proportionnalité de l'impôt moindre en Angleterre qu'en France, plus grande qu'aux Etats-Unis. — Taux moyen de la licence dans les différents groupes de population : districts ruraux et petites localités ; villes d'importance moyenne ; grandes villes. — Rendement des licences par rapport à la population dans les trois pays. — Grandes villes anglaises et américaines. — Conclusion : la licence est moins lourde en Angleterre qu'aux Etats-Unis, plus lourde qu'en France. — Importance relative des droits sur les boissons dans les budgets français, anglais et américain.

II. Elasticité de l'impôt. — Quelques mots sur la répercussion de la licence. Cas de monopole ; cas de concurrence. — Les obstacles à la répercussion ; défaut de proportionnalité de l'impôt ; inégalité de force économique entre les débiteurs. — Effets restrictifs de l'élévation des tarifs ; conditions nécessaires pour qu'ils se manifestent. — Influence de la réduction du nombre des débits sur l'élasticité de la licence : la majoration du tarif de New-York en 1903, de Chicago en 1905. — Faible élasticité de la licence en France : multiplication des petits débits due à l'absence de réglementation ; stagnation de la population française. — Conclusion : la limite d'élasticité paraît à peu près atteinte en France et aux Etats-Unis, mais elle est loin de l'être en Angleterre.

CONCLUSION	207
APPENDICE (Colonies anglaises)	223

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
